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

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO GUBERNAMENTAL

TESIS DE MAESTRÍA

La gestión de RRHH en el Área de Admisión temporaria, Dirección de exportaciones (2016-2018): evidencias para el desarrollo de un modelo diagnostico en áreas de comercio exterior.

AUTOR: LIC. SEBASTIÁN FERNÁNDEZ TRELLES

DIRECTORA: MG. INGRID BAUMANN

NOVIEMBRE DE 2020

A mis padres Dolores y Roberto y a mis hermanos Hernán y German. A Gastón, donde quiera que estés.

Agradecimiento

Al comenzar la presente tesis de Maestría, el primer y creo que fundamental paso, fue la elección de mi tutor de tesis. Inmediatamente pensé en quien fuera hoy por hoy mi tutora, Ingrid Baumann en función de haberla tenido como profesora. Es por ello que mi primer agradecimiento es hacia ella como profesional y como persona, sin cuya motivación y esfuerzo no podría haber hoy terminado este trabajo.

A aquellas personas que estuvieron siempre apoyándome en el proceso de este trabajo, leyendo avances, dándome opiniones al respecto o simplemente debatiendo ideas acerca de la gestión pública y de los recursos humanos. Compartiendo información y siempre motivándome.

Por último, a todas y todos aquellas y aquellos que me empujan y apoyan siempre a ser cada día mejor persona y profesional.

Contenidos

RESUMEN **10**

INTRODUCCIÓN **12**

PRESENTACIÓN 12

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 14

MARCO METODOLÓGICO 15

CONTENIDOS DE LA TESIS 18

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES Y CONCEPTOS NUCLEARES **19**

1. INTRODUCCIÓN 19
2. IMPORTANCIA DEL COMERCIO EXTERIOR 19
3. LOS RECURSOS HUMANOS COMO FACTOR CLAVE DE LA ORGANIZACIÓN 22
4. EL DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL Y EL MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS 25

Organización del Trabajo *31*
Gestión del Empleo *32*
Gestión del Rendimiento *33*
Gestión de la Compensación *35*
Gestión del Desarrollo *36*
Gestión de las Relaciones Humanas *38*

CAPÍTULO 2: EL CASO - EL ÁREA DE ADMISIÓN TEMPORARIA (AAT) COMO OBJETO DE ESTUDIO **39**

1. INTRODUCCIÓN 40
2. LA DIRECCIÓN DE EXPORTACIONES 40
3. EL ÁREA DE ADMISIÓN TEMPORARIA 47

CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO - LOS SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS **65**

1. INTRODUCCIÓN 65
2. SUBSISTEMAS QUE COMPONEN EL MODELO 65

a) Planificación *65*

b) Organización del trabajo *68*
c) Gestión del Empleo *72*
d) Gestión del Rendimiento *76*
e) Gestión de la Compensación *79*
f) Gestión del Desarrollo *81*
g) Gestión de las Relaciones Humanas *86*

CAPÍTULO 4: GESTIÓN DE RRHH EN LA AAT: HALLAZGOS SOBRE UNA ESTRATEGIA DESARTICULADA. HALLAZGOS PARA CADA SUBSISTEMA 90

1. INTRODUCCIÓN 90
2. HALLAZGOS POR SUBSISTEMA 90

a) Planificación *90*
b) Organización del trabajo *92*
c) Gestión del empleo *95*
d) Gestión del rendimiento *102*
e) Gestión de la compensación *106*
f) Gestión del desarrollo *112*
g) Gestión de las relaciones humanas *120*

CONCLUSIONES 127

1. PRINCIPALES HALLAZGOS 127
2. PROPUESTAS DE MEJORA 130

Planificación *131*
Organización del trabajo *131*
Gestión del empleo *133*
Gestión del rendimiento *134*
Gestión del desarrollo *134*
Gestión de las Relaciones Humanas *135*

3. REFLEXIÓN FINAL 136

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 139

Listado de tablas y gráficos

Gráfico 2.1	Modelo integrado de gestión estratégica de rr.hh .	30
Gráfico 2.2	Subsistemas del modelo de Gestión de RRHH	32
Tabla 2.1	Variables e indicadores – gestión de la planificación	46
Tabla 2.2	Variables e indicadores – gestión de la organización del trabajo	50
Tabla 2.3	Variables e indicadores – gestión del empleo	55
Tabla 2.4	Variables e indicadores – gestión del rendimiento	59
Tabla 2.5	Variables e indicadores – gestión de la compensación	62
Tabla 2.6	Variables e indicadores – gestión del desarrollo	67
Tabla 2.7	Variables e indicadores – gestión de las relaciones humanas	72
Gráfico 3.1	Cambios de dependencia y de nombre de la actual Dirección de Exportaciones	75
Gráfico 3.2	Dependencia estructural del Área de Admisión Temporaria	77
Gráfico 3.3	Créditos – Partida Principal (Pesos)	82
Gráfico 3.4	Importaciones por régimen de admisión temporaria 2013/2014	84
Gráfico 3.5	Organigrama Dirección de Exportaciones	84
Gráfico 3.6	Cantidad de personal por sector del AAT	85
Gráfico 3.7	Procesos llevados adelante dentro del AAT	89
Gráfico 3.8	Visión sistémica de los procesos del AAT	90
Gráfico 3.9	Evolución de los RRHH de la APN 2009-2015	93
Gráfico 3.10	Cantidad de Expedientes objetivo	94

Gráfico 3.11	% del crédito total de la jurisdicción asignado al programa	95
Gráfico 3.12	Crédito para actividad específica del programa 17/27/28 “Definición de Políticas de Comercio Exterior"	96
Gráfico 3.13	Porcentaje del crédito del programa destinado a la actividad especifica	97
Gráfico 3.14	Porcentaje del crédito total del programa destinado a gastos en personal	98
Gráfico 3.15	Gastos en Personal del programa por tipo (en pesos)	99
Tabla 4.1	Resultados Subsistema Planificación	103
Tabla 4.2	Resultados Subsistema Organización del Trabajo	106
Tabla 4.3	Resultados Subsistema Gestión del Empleo	114
Tabla 4.4	Resultados Subsistema Gestión del Rendimiento	118
Tabla 4.5	Resultados Subsistema Gestión de la Compensación	124
Tabla 4.6	Resultados Subsistema del Desarrollo	132
Tabla 4.7	Resultados Subsistema Gestión de los RRHH y Sociales	139
Gráfico 4.1	Cantidad de personal	93
Gráfico 4.2	Porcentaje de profesionales	93
Gráfico 4.3	Existencia de organigrama	96
Gráfico 4.4	Adaptabilidad	96
Gráfico 4.5	Mecanismos de incorporación	99
Gráfico 4.6	Inducción	100
Gráfico 4.7	Permanencia	102
Gráfico 4.8	Régimen disciplinario	103

Gráfico 4.9	Desvinculación	104
Gráfico 4.10	Rendimiento	106
Gráfico 4.11	Evaluación	107
Gráfico 4.12	Criterios de evaluación	107
Gráfico 4.13	Remuneración	110
Gráfico 4.14	Motivación	111
Gráfico 4.15	Incentivo	112
Gráfico 4.16	Reconocimiento no monetario	113
Gráfico 4.17	Reconocimiento	113
Gráfico 4.18	Ascensos	117
Gráfico 4.19	Carrera administrativa	117
Gráfico 4.20	Expectativas personales	118
Gráfico 4.21	Plan de Carrera	118
Gráfico 4.22	Capacitación	120
Gráfico 4.23	Capacitación y desempeño	120
Gráfico 4.24	Capacitación y contenidos	120
Gráfico 4.25	Clima laboral	124
Gráfico 4.26	Mejora del clima laboral	124
Gráfico 4.27	Mecanismos de opinión	125
Gráfico 4.28	Nivel de pertenencia	126
Gráfico 4.29	Comunicación	126

Gráfico 4.30 Mecanismos de resolución de conflictos 127

Gráfico 4.31 Nivel de conciliación de conflictos 127

Resumen

La presente Tesis de Maestría tiene como objetivo el desarrollo de un Diagnóstico de la gestión de recursos humanos llevada adelante en el periodo abarcado entre 2016 y 2018, en el Área de Admisión Temporaria de la Dirección de Exportaciones dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. Se trata del análisis de las políticas y prácticas de la gestión de recursos humanos implementadas, las cuales tienen una incidencia directa sobre la eficiencia del proceso sustantivo del área: el análisis y emisión de certificados de tipificación de importación temporaria (CTIT), engranaje de gran relevancia en programas y políticas públicas comerciales.

Para tal fin fue adaptado el modelo de Francisco Longo (2002) para la evaluación del servicio civil, ajustando la misma a las dimensiones del área objetivo y determinando variables representativas con sus correspondientes indicadores constituyentes.

Se trata de un estudio de diagnóstico de corte explicativo no experimental que se aborda a partir de un diseño mixto, con desarrollo e implementación de cuestionarios y entrevistas semi estructuradas realizadas a personal jerárquico y empleados del área. Esto permitió determinar como principal inconveniente que el Área de Admisión Temporaria carece de estrategia organizacional alguna que guie el desarrollo e implementación de distintas políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, desproveyendo esto a la misma de coherencia estratégica, sinergia entre los subsistemas del modelo y, por ende, de capacidad de generar eficacia y eficiencia en la consecución de su misión, visión y objetivos organizacionales.

Como corolario, se pone de manifiesto la importancia de la aplicación de modelos eficientes de gestión de recursos humanos como políticas largoplacistas en el camino de la búsqueda de una Administración pública eficaz y eficiencia y se propone el modelo desarrollado en la presente Tesis de Maestría como base de futuros diagnósticos para Direcciones cuyos objetivos se encuentren orientados al comercio exterior.

Palabras clave: diagnostico organizacional, recursos humanos, gestión estratégica, promoción de exportaciones.

Introducción

Presentación

Existe un mercado internacional dinámico que obliga a los países a adaptarse si en él pretenden insertarse de forma competitiva, razón por la cual el comercio internacional adquiere una importancia creciente[1]. Se vuelve necesario generar, además de un sector productivo sano y eficiente, políticas públicas que tiendan a volver dinámicos distintos sectores del mercado interno y coadyuven a través de su implementación, a generar un multiplicador de la inversión que propenda a la consecución de mayor nivel de exportaciones.

En estos entornos dinámicos que evolucionan a la par de la tecnología y la información y que tienen un impacto en la forma de administrar la fuerza laboral, el comercio exterior aparece como importante, pero más específicamente lo es la gestión de los recursos humanos. Prueba de eso son los históricos cambios paradigmáticos producto de las distintas reformas del empleo público, a través de las cuales se ha intentado, a través de una correcta gestión de los integrantes de las organizaciones públicas, tender a generar eficacia, eficiencia y por ende un mayor nivel de valor público.

Es por lo antedicho que el objetivo de la presente tesis sea el diagnóstico de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos llevadas adelante en el periodo abarcado entre 2016 y 2018, dentro del Área de Admisión Temporaria de la Dirección de Exportaciones dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

La gestión de los recursos humanos se torna preponderante en la implementación de políticas públicas comerciales, máxime cuando la actual evolución de los mercados obliga a los países a perfeccionarse y desarrollarse si pretenden no someterse a la

[1]Para profundizar al respecto del comercio internacional y su importancia ver Samuelson y Nordhaus, Economía, 18va Edición, Ed. McGraw Hill, 2006. Pg. 402.

dependencia económica extrema y ser menos sensibles a los cimbronazos y crisis mundiales[2].

Con ese objetivo, la Argentina ha desarrollado entre otros, un instrumento de promoción de exportaciones: el Certificado de Tipificación de Importación Temporaria (CTIT) gestionado a través del Área de Admisión Temporaria (AAT), dependiente de la Dirección de Exportaciones, del Ministerio de Producción y Trabajo. En términos generales este certificado facilita la importación de insumos productivos a las empresas exportadoras, pero dicho instrumento será ampliado en capítulos posteriores

Por ser procesos no automatizados y de gran participación humana en su actividad nuclear, surge la gestión de las personas como un componente vital dentro del análisis y aprobación de CTIT[3]. En función de esto, con el fin de lograr insertar mejoras y lograr sinergia entre los intereses particulares y generales, generando coherencia estratégica, se vuelve necesario un correcto diagnóstico con el fin de determinar las variables sobre las que trabajar a fin lograr alcanzar la visión estratégica y los objetivos planteados por la organización.

Se trata pues de generar un estudio sistemático e integral con el objeto de conocer la administración y el funcionamiento de un área determinada con el fin de detectar causas y efectos de las problemáticas que aquejen a dicha organización y a la postre permitir determinar propuestas de mejoren que neutralicen las mismas (Herrera, 2007).

El diagnostico organizacional es, dentro de esa definición, una disciplina que estudia y analiza diversos factores, entre los que se encuentra el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones (Alles, 2007), ya sean privadas como públicas y de cómo afecta su comportamiento al desempeño de ésta. Como estudia en específico las situaciones relacionadas con el empleo, no es de sorprender que haga énfasis en que el comportamiento se relaciona con los puestos, trabajo, ausentismo,

[2]Por ejemplo, la crisis económica mundial de la década de 1930, la Crisis del petróleo de 1973, **el** "Efecto Tequila" de 1994, laCrisis Asiática de 1997, la gran recesión de 2007-2010, entre otras

[3]Francisco Longo (2004), siguiendo en esa línea de pensamiento, entiende que, desde la supervivencia o el crecimiento de una organización hasta la misma competitividad de las naciones, los grandes objetivos de cualquier proyecto colectivo contemporáneo parecen depender en buena medida del correcto aprovisionamiento, desarrollo y utilización del capital humano.

rotación de los empleados, productividad, desempeño humano y administración (Robbins y Judge, 2009).

A sabiendas de que la triada de la agenda estatal: gobernabilidad, equidad y desarrollo representan los desafíos de la mayoría de sociedades subdesarrolladas y muchas de las desarrolladas (Oszlak, 2006)y que ese desarrollo al cual se hace referencia depende en gran medida de políticas públicas comerciales, las cuales necesitan de una correcta gestión de recursos humanos para su efectiva y eficiente ejecución, es que la presente tesis de Maestría cobra relevancia, ya que hará foco un área clave de esa burocracia, el proceso de análisis y emisión de certificados de tipificación de importación temporal (CTIT) como instrumento promotor de exportaciones, a la postre el producto final de una política pública comercial contributiva en la búsqueda de un país por mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Planteamiento del problema

Dada la importancia de la gestión de los recursos humanos como factor preponderante en la implementación de políticas públicas y al Área de Admisión Temporaria (AAT)como necesaria al momento de ejecutar dicha herramienta, se genera la siguiente hipótesis: "*La gestión de RRHH del área de AAT carece de coherencia estratégica respondiendo a otros factores ajenos al objetivo del área*."

A raíz de esta surge la pregunta problematizante: *¿En qué medida la gestión de RRHH de la AAT se desarrolla con coherencia entre estrategia organizacional, gestión de RRHH y componente personas?*

Para dar respuesta a dicha incertidumbre y llevar adelante el presente diagnóstico se propone como objetivo general evaluar la relación o la coherencia estratégica entre la estrategia del AAT y la gestión de recursos humanos del AAT, encargada de la emisión de certificados de tipificación de importación temporaria (CTIT) entre 2016 y 2018, procurando cumplimentar el mismo a través de los siguientes objetivos específicos:

Objetivo específico 1: Caracterizar el rol de la ATT en la política de promoción del comercio exterior en Argentina.

Objetivo específico 2: Caracterizar el estado de situación de la gestión de Recursos Humanos de la Dirección de Exportaciones.

Objetivo específico 3: Analizar el sistema de gestión de recursos humanos de la ATT a través de sus distintos subsistemas.

Marco metodológico

Lo presentado en esta tesis se trata de un estudio de diagnóstico de corte descriptivo[4], abordado a partir de un diseño mixto en el cual se combinan técnicas de producción de datos cuali y cuantitativos. La mayor cantidad de esta evidencia fue obtenida a través de fuentes primarias por medio de entrevistas semi-estructuradas, para lo cual se diseñó un cuestionario compuesto por 30 preguntas a desarrollarse de manera presencial. Finalmente se diseñó un cuestionario para la realización de una encuesta on-line auto administrada a empleados del área dentro de los cuales se encuentra el informante clave. En total se logró administrar la entrevista semi estructurada a una muestra de 4 personas con cargo jerárquico y la encuesta online autoadministrada a una muestra de 16 empleados del área[5].

Aquellos autos administrados fueron desarrollados utilizando los formularios en línea de GoogleFormspor presentar gran versatilidad y simpleza en su administración y posterior análisis. Se utilizó la escala de Likert para aquellas preguntas cerradas compuesta por cinco categorías presentadas como afirmaciones, en la búsqueda de la medición de la reacción del sujeto (Hernandez Sampieri y otros, 2010). Una vez desarrollados y previo a su implementación efectiva, estos instrumentos fueron testeados con distintas personas pertenecientes al área, quienes manifestaron sendas inquietudes al respecto de algunas preguntas por lo que se logró un mayor asertividad en los instrumentos.

[4] Se encuentra presente la relación dialéctica teoría-realidad (Krieger, 2002) toda vez que se trasluce la lógica secuencial diagnostico organizacional – intervención organizacional.

[5] Siguiendo lo expresado al respecto por el texto de Mora y Araujo (2010), el cual indica que “En algunos países es práctica frecuente ofrecer a quien responde una encuesta una modesta retribución por su colaboración. En la investigación cualitativa, especialmente en el focusgroup – que requiere que quien se presta a participar deba movilizarse a un lugar preestablecido y conceder de algunas horas de un tiempo y o unos pocos minutos – es muy frecuente que se ofrezca una retribución o u obsequio a cambio de la colaboración.”, fue incentivada la respuesta de las encuestas con un sorteo entre los participantes de un premio consistente en un Boucher por 600 pesos en una reconocida librería.

Se emplearon como fuentes secundarias, sitios web de Universidades, Revistas especializadas, Organismos Públicos y Organizaciones Internacionales.

En cuanto al horizonte temporal, al margen de poder plantearse estudios según consideraciones de más largo plazo, como por ejemplo la identificación de necesidades de desarrollo personal o económico (Rainieri Y Martinez, 1997), se tomó la decisión, en función del corte generado como consecuencia de la transición política de realizar un análisis sincrónico del periodo 2016-2018.

La unidad de análisis estudiada se corresponde con el universo del AAT: los empleados y directivos involucrados en procesos de certificación de CTIT del Área de Admisión Temporaria dependiente de la Dirección de Exportaciones durante el periodo 2016-2018, dependiente de la Secretaria de Comercio, del Ministerio de Producción y Trabajo. Cabe destacar que se ha logrado un porcentaje sustantivo de respuestas a encuestas lo que torna viable el empleo del universo de los empleados como unidad de análisis.

Se tomará como eje el marco metodológico para el diagnóstico institucional del empleo público propuesto por Francisco Longo (2002)[6]para el BID, el cual plantea una serie de puntos críticos[7] que, a través de su combinación, constituyen 5 macro indicadores de análisis del empleo público, abordando la gestión desde una visión sistémica de los distintos subsistemas de recursos humanos, alineados alrededor de la visión estratégica de la organización. De estos puntos críticos, y a partir de la su contrastación con lo propuesto en el CLAD por Rainieri (1997), quien coincide en las mismas dimensiones como las que deben ser tomadas en cuenta, fueron

[6]Dicho marco metodológico se encuentra en sintonía con todas las sugerencias de condiciones para el logro de un servicio público eficiente acorde a lo plasmado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

[7]Según el marco metodológico de Longo (2001) estos puntos críticos "(…) *deben ser tenidos en cuenta por los auditores al analizar cada subsistema. Se enunciarán como proposiciones que, tomadas conjuntamente, caracterizarían una GRH correcta en cada campo, y que deberán ser contrastadas por el analista para determinar el grado en que resultan constatables en cada caso. Estas proposiciones definen por tanto óptimos, respecto de los cuales cabe un grado mayor o menor de acercamiento*."

seleccionados solo aquellos más representativos y de mayor grado de constatación para cada subsistema[8]

Se analizará así la Gestión de Recursos Humanos del AAT en función de siete dimensiones: la planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión del desarrollo, gestión de la compensación y gestión de las relaciones humanas y sociales. Las variables que las componen serán desarrolladas en extenso en el capítulo 2, junto a sus indicadores constitutivos.

La elección personal de un diagnóstico de la gestión de recursos humanos del AAT como objeto de la tesis final de Maestría responde a la convergencia de distintos factores. Habiendo trabajado en la misma durante algún tiempo, pude apreciar ineficiencias y baja motivación del personal, pero en ese momento me resultaba difícil ser asertivo en la detección de las causales. Concomitantemente, la Maestría en Gestión y Desarrollo Gubernamental en la Universidad de Buenos Aires me ha brindado herramientas a través de las cuales he adquirido una mirada más profunda al respecto, generándome interés en el diagnostico organizacional como herramienta necesaria al momento de generar cambios estratégicos y en la gestión de los recursos humanos como crucial en el desarrollo y supervivencia de las organizaciones. Al momento de investigar preliminarmente el caso, pude determinar que no existen antecedentes de tal desarrollo sobre el área determinada

Es a través de la aplicación de prácticas fundamentales como la plasmada en esta tesis de maestría que se podrá evitar caer solamente en una cuestión meramente dogmática que muchas veces puede hasta alejar al profesional de los cambios coyunturales haciéndolo caer en la obsolescencia teórica. En definitiva, es la práctica aplicada a la gestión pública y el desarrollo gubernamental, una parte fundamental que debe acompañar ese cúmulo de conocimiento adquirido en la universidad para generar un todo superador.

[8] Longo (2001) entiende que su propuesta constituye una aproximación compartida y un lenguaje analítico común pero no debe de sustituir el juicio del profesional al adaptarse a cada contexto y sacar sus propias conclusiones. Brinda así, una guía metodológica que sugiere adaptar a cada diagnostico a realizar.

Contenidos de la tesis

El cuerpo de la presente tesis se encuentra conformado por 4 capítulos. En el primero de ellos serán planteados los antecedentes, el cuerpo de conocimiento conceptual que ha sido utilizado para el planteamiento del problema de la presente tesis, así como los términos básicos necesarios para la correcta interpretación de la información recopilada. Asimismo, se desarrollará brevemente el marco metodológico de Francisco Longo (2002) empleado como modelo referencial y distintos apartados para transitar sucinta y teóricamente cada subsistema que lo compone.

En el capítulo dos, se procederá a describir el área sobre el cuál se realizará el diagnostico, los procesos, estructura, presupuesto, roles y funciones, el entorno y demás aspectos permitan generar una visión panorámica del área sobre el que se aplicará el diagnóstico.

En el capítulo tres se expondrá el marco teórico, en el cual serán expuestas para cada subsistema, las distintas variables junto a los indicadores que las componen. Esto permitirá una mejor comprensión a posteriori del análisis de la información recolectada.

En el capítulo cuatro se pondrá el foco en el análisis de la información recolectada a través de las entrevistas y cuestionarios. De esa forma, en función de las variables y los indicadores desarrollados en el capítulo dos, se analizará la planificación, la gestión de organización del trabajo, del rendimiento y desarrollo, del empleo, de la compensación y del clima laboral dentro del área de admisión temporaria.

Finalmente, el lector se encontrará con un apartado de conclusiones en el cual serán revisados sintéticamente los hallazgos como introducción del desarrollo de una propuesta de mejoras a ser aplicadas en el AAT, para luego dar cierrea esta tesis final de Maestría con unas breves reflexiones finales.

Capítulo 1: Antecedentes y conceptos nucleares

1. Introducción

En el presente capítulo se dará cuenta de la distinta literatura revisada para introducir al lector en el comercio exterior, el diagnóstico organizacional y la gestión de recursos humanos, su definición e importancia. Posteriormente se desarrollará elmodelo adoptado para el análisis de la Gestión de recursos humanos, dando de esta forma, la propedéutica básica necesaria para entender sobre la problemática en cuestión.

2. Importancia del comercio exterior

¿Cómo afecta el comercio internacional a la economía de un país? Para responder a este interrogante es oportuno desarrollar un concepto fundamental necesario para comprender, desde una mirada holística, la relevancia de la temática planteada: la ecuación macroeconómica fundamental o de demanda agregada. A través de ésta se contabilizan los gastos totales de todos los agentes económicos y el nivel de actividad de un país representado por el PBI, el valor de los bienes y servicios producidos por su economía en un periodo dado. La misma se encuentra compuesta por distintas variables, dentro de las cuales se encuentra el sector externo que, sin entrar en grandes análisis, puede traducirse como la relación exportaciones-importaciones o balanza comercial de la balanza de pagos, actuando también como una variable de ajuste de la demanda agregada de un país[9].

Siguiendo esa lógica, la autoridad económica cuenta con una herramienta para lograr sus objetivos: la política comercial. Esta persigue entre otras cosas, el estímulo

[9]Al respecto (De Gregorio, 2007) entiende que “Las crisis de balanza de pagos tienen un efecto negativo en el crecimiento”. Es importante destacar que en el presente caso se hace solo alusión a la balanza comercial ya que se intenta graficar la importancia de las transacciones comerciales en el PBI de una economía. Se focaliza en la misma dada su relación con las políticas públicas de promoción comercial a la que apunta el presente diagnóstico. Si se pretende ahondar en las variables de la ecuación fundamental económica se recomienda la lectura de “Macroeconomía. Teoría y Políticas” del autor referenciado.

de las exportaciones netas a través de aranceles, cuotas o mecanismos como los incentivos. Desde el punto de vista del actor privado, el beneficio de la actividad se encuentra en la utilidad pretendida: su ganancia, y para maximizar la misma, recurrirá a los incentivos (fiscales o financieros) que ponga a su disposición el Estado a través de distintas políticas públicas comerciales.

A grandes rasgos, nuestro país es considerado principalmente productor y exportador de bienes primarios[10] careciendo de gran desarrollo de valor agregado. En ese sentido, los distintos mecanismos de promoción de exportaciones coadyuvan al desarrollo del sector secundario, brindándole proyección internacional a través del avance en la cadena de valor global, logrando saldos positivos en la balanza comercial y/o solucionando problemáticas más estructurales de forma directa o por aplicación de la teoría del "second best"[11].

Se vuelve imprescindible en esta instancia detallar el mecanismo de promoción de exportaciones desarrollada con esos fines por el Estado durante el año 2004, el Certificado de Tipificación de Importación Temporaria (CTIT de aquí en más), documento de fiscalización del régimen de importación temporaria[12.]

Según el código aduanero argentino, en su artículo 250 define a la destinación de importación temporaria como "(…) *aquella en virtud de la cual la mercadería importada puede permanecer con una finalidad y por un plazo determinado dentro del territorio aduanero, quedando sometida, desde el mismo momento de su libramiento, a la obligación de reexportarla para consumo con anterioridad al vencimiento del*

[10]Con relación a la importancia de las políticas de comercio exterior, la FAO (2004), en el documento "Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios" presentado en 2004 manifiesta que "La política de comercio exterior puede otorgar poderosos incentivos o desincentivos a la producción, por medio de su influencia en los precios y las cantidades de los productos competidores que se importan en el país y a través de sus efectos sobre los precios internos recibidos por las exportaciones. (…) Los instrumentos principales de la política comercial son los aranceles y las cuotas por el lado de las importaciones, y varios tipos de incentivos cuando se trata de las exportaciones."

[11] Para profundizar al respecto de la teoría del second best ver LIPSEY y KELVIN (1956) The General Theory of theSecondBest en Review of EconomicStudies (1956) Vol. 24, No. 1 (1956 - 1957), pp. 11-32

[12]La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en "Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada" de BARUJ, Gustavo et. al., Chile, 2009, plantea que el régimen de importación temporaria se trata de un beneficio de desgravación impositiva/fiscal considerado de alta importancia.

mencionado plazo.". El articulo 251 por su parte, determina que "*(...) la mercadería podrá permanecer en el mismo estado en que hubiere sido importada temporariamente o bien ser objeto de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio.*" (Ley N.º 22.415/1982).

Por otro lado, las empresas, al desarrollar productos de exportación, muchas veces necesitan importar insumos para llevar adelante ese proceso. A tal fin deben, según el artículo 453 del mismo código, garantizar los impuestos de esa mercadería importada. Esto genera muchas veces la imposibilidad financiera de hacerlo y por ende la eventual desestimación de proyectarse hacia mercados externos.

Es así como, desde el Poder Ejecutivo, fue promulgado en 2004 el Decreto N° 1.330/2004 con la intención de permitir la importación temporaria de mercaderías destinadas a recibir un perfeccionamiento industrial, con la obligación de ser exportadas para consumo a otros países bajo su nueva forma resultante en un plazo menor a 360 días contados a partir de su libramiento de aduana[13].

Para acogerse al mismo se estableció como requisito excluyente, la presentación por parte del beneficiario de una solicitud de Certificación de Tipificación de Importación Temporaria ante la Dirección General de Aduanas y el Ministerio de Producción y Trabajo. Es la Dirección de Exportaciones, más específicamente el AAT la encargada de analizar, aprobar, entregar y controlar la emisión de dicho certificado. Dentro de ella, el proceso sustantivo es llevado adelante por los técnicos analistas en CTIT, siendo ellos los que deben poseer los conocimientos y la capacidad profesional para poder llevar adelante la tarea que hará la diferencia entre aprobar o rechazar una solicitud, entre que la empresa importe o no, entre que produzca o no y entre que se genere empleo o no[14].

[13]El objetivo del Decreto 1.330/2004 es el de generar un "(…) instrumento apto para expandir las exportaciones y estimular la actividad económica del país.", y a través del cual se autoriza a, previa solicitud de CTIT aprobada, "(…) importarse temporariamente mercaderías destinadas a recibir un perfeccionamiento industrial, con la obligación de exportarlas para consumo a otros países bajo las nuevas formas resultantes, dentro del plazo (…)" de 360 días, todo esto sin pagar los derechos de importación de los insumos y la tasa de estadística.

[14] Podría decirse que la naturaleza de las prestaciones públicas se encuentra en gran medida condicionadas por los escalones de implementación, cuyas particulares lógicas de acción -nacidas como consecuencia de reacciones psicológicas, presiones

Esto debe interpretarse a la luz del ciclo de acción de las políticas públicas destacando dentro del mismo la fase de implementación, mereciendo una particular atención y por sobre todo un enfoque sistémico dado las exigencias y precisiones que conllevan la tarea de implementación[15].

Es durante esta etapa de ejecución que se torna crucial contar con burocracias dotadas de una eficiencia y eficacia tal que permitan lograr sus objetivos con iguales características. Podría decirse que, así como el Estado es el encargado del desarrollo de políticas públicas, los empleados públicos tecnócratas lo son de la ejecución de estas, resultandos relevantes como un elemento crucial para la consecución de los objetivos planteados en ellas y del éxito o fracaso de su aplicación[16].

3. Los recursos humanos como factor clave de la organización

Desde el taylorismo hasta el ohnismo, el factor humano ha ido transformándose dentro de las organizaciones de un engranaje más de la maquinaria nucleada por una cinta transportadora tendiente a una producción masiva, en serie y homogénea, a un factor clave en el logro de sus objetivos en el cual se requieren equipos de trabajo conformados por individuos polivalentes en organizaciones con producción en serie, flexible y variada ajustadas por el "justin time". Se los entiende ya como piezas centrales de cualquier organización y a su gestión como crucial en la adaptación, desarrollo y supervivencia de esta. En el caso de la administración pública, estas cualidades convergerán en la generación de un mayor y mejor producto para la sociedad.

---

jerárquicas o estrategias de poder- pueden modificar la intensión del decisor de esa política como los objetivos generales en una realidad para el usuario final (Meny y Thoenig, 1992).

[15]Así, la FAO (2004) manifiesta que, si no se cuenta con una implementación adecuada, aún las políticas mejor diseñadas carecen de valor.

[16]Zeller (2007) comparte esta visión al entender que "El resultado de algunas reformas está ampliamente determinado por como las agencias burocráticas, las autoridades públicas, y las rutinas administrativas responden a estos cambios."

Es en el seno de las organizaciones que existe un principio fundador que ordena la buena gestión diaria: la optimización de los recursos y los resultados (Meny y Thoenig, 1992). En función de esto y teniendo en cuento lo vertido en párrafos anteriores, es que se torna ineludible la evolución constante y el desarrollo de nuevas capacidades para, a modo de analogía darwiniana, adaptarse y sobrevivir. Así, estos nuevos paradigmas de comportamiento de las organizaciones llevan a las mismas a plantearse nuevas formas de gestionar los recursos humanos como un factor clave tanto de la supervivencia como del desarrollo de la organización generando eficiencia, eficacia y en consecuencia un mejor servicio al usuario[17].

Con la misma lógica, las reformas al empleo público han significado una puesta en valor de la gestión de los recursos humanos, que ha pasado a ser reconocida como una función central de la dirección en los servicios públicos. Una parte de esta reconsideración ha tenido que ver con la fuerte orientación eficientista de las reformas de la administración pública, altamente sesgadas hacia el ajuste y el ahorro de recursos (Echebarria, 2005)

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (Clad, 2003) por su parte entiende que, en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos[18]. La convergencia o alineación de esas variables se traducirá en un aumento del valor público ofrecido por la organización.

[17]Esta noción de centralidad de los recursos humanos dentro de la organización es compartida por LONGO, Francisco (2001) quien entiende que “En el ámbito de los servicios públicos, esta centralidad de las personas parece incuestionable, cualquiera que sea el enfoque utilizado.”.

[18]Se encuentra como uno de los principales criterios ordenadores de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aquel que entiende que ésta “(…) es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo”, por otro lado, esta misma Carta manifiesta que “Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas.”.

Dicho valor tendrá una relación directa con el grado de congruencia entre la función de objetivos y metas deseables y las funciones de producción técnicamente necesarias para lograrlas. Podría decirse entonces que el valor público de la organización se encontrará en la ratio que mantengan dos variables como la eficiencia (definición de las funciones de producción) y la eficacia (objetivos y metas) (Oszlak, 2006).

Contrariamente al "downsizing" que contempla la reducción de costos de personal como una variable preponderante, existe otra visión percibe a las personas como una oportunidad de crecimiento y entiende la flexibilidad de la gestión de recursos humanos como una forma de generar rendimiento, valor y calidad en la organización (Longo, 2001). No puede pensarse en el incremento de los rendimientos del activo humano y por ende de la organización por medio de técnicas de látigo, castigos y dinero como único factor motivador. Es por esto por lo que se torna necesario estimular el cambio en la organización para adecuarla a esta nueva conciencia. (Baguer Alcalá, 2009).

Si partimos de los conceptos desarrollados hasta aquí, que las personas componen la organización publica y son las que llevarán adelante los procesos que darán cumplimiento a los objetivos organizacionales propuestos, se presenta entonces la necesidad de su correcta gestión para lograr eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos.

Por otro lado, dentro de cada organización existen acuerdos y reglas que guían la tendencia a auto organizarse de las mismas. Existe una dialéctica entre los que debe ser y lo que es, entre manuales, organigramas, autoridad, relaciones, canales, etc. por un lado y la realidad por el otro. Cuanto más grande es la estructura de la organización, mayor será la razón entre estos. Es por ello por lo que al momento del diagnóstico es de suma importancia el análisis de los recursos humanos, cuasi engranajes[19] de una gran maquinaria que debe encontrarse sincronizada si se pretende que funcione correctamente y cumpla con sus objetivos. Desde esa visión sistémica[20] de la

[19] Esta estructuración conformada por componentes con funciones especializadas que deben de trabajar de forma integrada podría explicar el éxito y fracaso de la organización en función de por ejemplo una inadecuada gestión de uno de esos componentes (Vargas, 2004).

[20] Si se quisiera profundizar en la visión sistémica, puede consultarse Sarabia (1995).

organización, ante el desfasaje de un engranaje[21], se generará un feed-back en los demás como inhibiciones o amplificaciones del estímulo.

Es a través del desarrollo de las dintintas escuelas de gestión que se produce la evolución del “homo faber” al “homo sapiens” (Longo, 2004), estos últimos portadores de ventajas competitivas para la organización y cuya gestión demanda formas y métodos muy diferentes a los que se venían manejando durante la era industrial. El mismo autor remarca que no existe en este “agora” de la gestión de recursos humanos, un modelo indiscutido o paradigma dominante al respecto sino más bien un entrecruzamiento de debates y propuestas de signo diferente. En el caso en particular de esta tesis de maestría se ha optado como base de diagnóstico por el modelo de Francisco Longo que se detallara en el apartado siguiente.

4. El diagnóstico organizacional y el modelo de gestión de recursos humanos

Hasta aquí se ha planteado la importancia del comercio exterior para el país, las políticas públicas como mecanismos de promoción y el rol de las organizaciones, pero mayormente de los recursos humanos, como un factor clave de éxito de su aplicabilidad. En esta instancia, previo a continuar con la presente tesis, merece atención atender el siguiente interrogante, ¿Qué es el diagnostico organizacional? Según Isidoro Felcman (2001), el diagnóstico es “*(…) la primera etapa del proceso de cambio*”. Es a través de este proceso pactado entre los integrantes de la organización y un agente de cambio, que se tiende a desarrollar la comprensión de distintos aspectos que afectan al desarrollo de la organización, el cumplimiento de sus objetivos y la realización de sus miembros (INAP, 1997).

Puede decirse que el diagnostico organizacional es un proceso a través del cual, utilizando métodos y técnicas de investigación organizacional, se procede a evaluar y

[21]Así también, Krieger y Fassio (2016) plantean a la organización publica desde una visión sistémica como un conjunto interconectado de partes, un sistema vivo que tiene como finalidad brindar bienes y servicios que se nutre de insumos que son procesados por una “caja negra”. En esta línea, para realizar un diagnóstico organizacional es necesario evaluar esas variables interconectadas, hacer una intervención sistémica.

analizar las organizaciones con el propósito de generar una intervención (Krieger, 2002). Así, estos diagnósticos actuarían de hoja de ruta para las acciones de cambio y transformación de estas[22].

Cuando decimos que se trata de un proceso, por definición estamos ante un conjunto de etapas sucesivas, que tienen como fin la evaluación de distintos aspectos de una organización como las estructuras o las personas que la componen y así generar un cuerpo de conocimiento tal que habilite a la comprensión, la administración y/o el cambio en las organizaciones, en relación a su eficiencia y productividad y/o en cuanto a la mejora de la calidad, justicia y condiciones de vida laboral de sus trabajadores (Raineri Y Martínezdel C, 1997).

Implica una descripción del operar de una organización determinada, realizada por un observador, a través de la cual se debe poder entender acertada y acabadamente como se llevan adelante las operaciones en dicha organización, así como permitirles a otros observadores sin conocimiento de ello explicar el fenómeno en su totalidad (Rodríguez Mansilla, 2005) (Herrera, 2007).

Los primeros diagnósticos organizacionales tienen su origen en EE. UU. a mediados del siglo 20. En los mismos, a través del análisis, fueron generados indicadores de desempeño para poder brindar soluciones a problemas técnicos. Realizando esto, las organizaciones podrían alcanzar, a través de modificaciones internas, un mayor desempeño y una mayor utilidad con su entorno social. (Wilhelm Vázquez y Ramón Espinosa Pérez, 2015)

En ese sentido, aquellos indicadores que el sector privado encuentra en el mercado y en función de los cuales corregirá su accionar ─si pretende maximizar estos bienes y servicios─, el sector público los obtiene a través del diagnóstico organizacional, un instrumento que le permite lograr eficacia, eficiencia y calidad[23]; en pocas palabras, valor público.

Por otro lado, con el paso del tiempo, el concepto del Estado como creador y controlador de normas ha mutado al de un conjunto de organismos proveedores de

[22] Si el lector quisiera profundizar aún más en la temática, ver Raineri y Martínez Del C. (1997) y Robbins y Judge (2009).

[23]Si el lector se encuentra interesado en ampliar al respecto de la calidad en las organizaciones públicas, puede consultar a Santiago Quijano (2005).

bienes y servicios que deben cumplir con la demanda de los “clientes”. En el marco de dicho cambio es que la administración pública debió plantearse la necesidad de tornarse más eficiente y efectiva (Fuertes, 2013).

En definitiva, la evaluación de organizaciones públicas no es sino una herramienta que permite al sector público mejorar la acción pública y el *accountability*[24] tanto vertical como horizontal, toda vez que logra sintetizar aspectos fragmentados de la organización, conduciendo a la postre a lograr una interrelación de dimensiones que de otra forma serian analizados unitariamente.

Desde ese análisis sistémico puede lograrse la detección de distintas patologías que frecuentemente presentan los sistemas públicos, entre ellas aquellas relativas a las personas, hasta un mal común enquistado en muchos organismos públicos: la “insularidad”[25] (Waissbluth, 2008).

Así como existe una multiplicidad de orígenes de dichas patologías, no existe una única perspectiva al momento de abordar el diagnóstico de la gestión de recursos humanos[26]. Se dan así múltiples acercamientos sobre la materia, todas con su enfoque particular[27]. Luego de analizar diversos enfoques[28], en este caso se ha optado por emplear como marco metodológico para el diagnóstico, la propuesta de Francisco

[24] El término se refiere a la responsabilidad como el grado en que un funcionario público manifiesta su voluntad de rendir cuentas. Para profundizar en este tema ver Oszlak (2003).

[25] Se trata de una tendencia generalizada de grandes organizaciones a generar en su interior “islas autónomas” con agendas propias que derivan en ineficacias e ineficiencias organizacionales dada la falta de coordinación de los objetivos de estas con los objetivos superiores de la organización Asimismo, provoca la pérdida de efectividad en la forma de agregar valor a la sociedad, el empobrecimiento de los procesos de tomas de decisiones y la casi inexistencia de los mecanismos de control y aprendizaje (Waissbluth y Larrain, 2009)

[26]Existen también otros modelos como el de Bessyre Des Horts (1990), de Beer y colaboradores (1990), de Werther y Davis (1991), de Quintanilla (1991), de Hax (1992), de Harper y Lynch (1992), del CIDEC (1994), de Bustillo (1994), de Zayas (1996) y de Chiavenato (2000)

[27] No se trata de perspectivas incontrovertidas, pero se vuelve imperiosa la elección de una referencia metodológica que dé un marco al análisis de diagnóstico que, en palabras de Longo (2002), sea “(…) *relevante, comprensible, fácil de manejar y adaptado al ámbito y escala en que se desarrollarán los trabajos*.”.

[28]Ver el modelo de las seis cajas de Weisbord en Esquivel-Hernández (2015) y Aduna Mondragón, García Mata, & Chávez Gutiérrez. (2017).

Longo (2002) para el BID por entenderla la más acertada y completa a los fines que se persigue[29].

Longo plantea desde una mirada abrangente, un modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos[30] (ver gráfico 2.1). En el centro de éste se encuentra la gestión de recursos humanos, influido por la estrategia organizacional y con influencia sobre las personas que, como fuera plasmado en apartados anteriores, son quienes en definitiva llevan adelante la implementación de las políticas públicas y que verán logrado los resultados esperados por la organización.

Gráfico 2.1

Modelo integrado de gestión estratégica de RR.HH.

Fuente: Longo (2002)Página 11

[29]Al respecto de esta elección, Iacoviello y Zuvanic (2006) coinciden con la misma afirmación en "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos" al expresar que "el modelo de gestión de recursos humanos de referencia utilizado (Longo, 2002 y 2004) refleja las tendencias actuales en la gestión de recursos humanos, que destacan la necesidad de garantizar la consistencia interna de los distintos aspectos de la función de recursos humanos, así como su alineamiento con los objetivos estratégicos de la organización."

[30] En concordancia con Waissbluth (2008) plantea que al "*Diagnosticar una entidad o programa público debe hacerse de manera integradora u holística. De lo contrario, las conclusiones son simplistas y equivocadas*",

Esa trinidad *Estrategia - Gestión de recursos humanos – Personas* debe encontrar comunión si lo que se pretende es lograr eficiencia y eficacia[31] en esa consecución de objetivos organizacionales. Con respecto a la estrategia organizacional, la misma determina el comportamiento que tendrá la organización en su relación con el entorno, el cual es dinámico y cambiante.

La misión y la visión de la organización son dos grandes condicionantes de la estrategia organizacional que tiene como su única materialización racional a las personas que componen la misma. La razón de existir de la organización, su fin ulterior y el bien al que debe servir, toman forma cuando es detallada la misión del organismo, el porqué de su existencia. La misión determina los objetivos y, al definir la estrategia, marca el camino que debe seguirse para lograrlos (Chiavenato, 2007). La visión ya no pone el foco en el entorno sino sobre la organización misma y en qué lugar del futuro quiere estar, es decir, la proyección de sí misma en el futuro.

Como dijéramos, ambas se encuentran íntimamente ligadas a la estrategia organizacional, y ésta a su vez se encuentra articulada estrechamente con la gestión de los recursos humanos[32]; es decir, en la traducción de las macro estrategias en estrategias de recursos humanos, que se verán materializadas a través de la planificación de recursos humanos, buscando en esta alcanzar los objetivos organizacionales de manera eficaz y eficiente a la vez que se incentiva el logro de los logros individuales de sus integrantes. Debe existir coherencia entre la estrategia organizativa y la de gestión de recursos humanos. De esta forma se evita caer en la mera administración del personal y se deja abierta la posibilidad a la revisión y mejora, del tipo ciclo de Deming, de las prácticas de gestión.

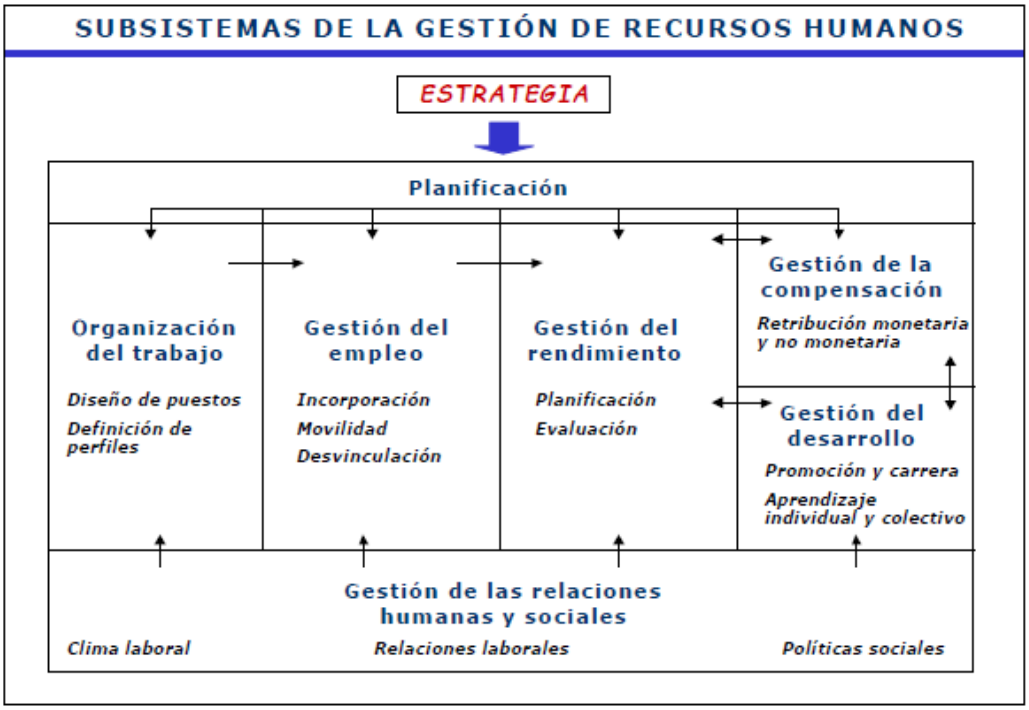
[31]Así también, la Carta Iberoamérica de la Función Pública establece como requisito la existencia de coherencia estratégica, entendiendo que ésta es un rasgo esencial de cualquier sistema de función pública y que "(…)*la calidad de sus instrumentos e intervenciones no puede ser juzgada desde una supuesta normalización técnica o neutral, al margen de su conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización. La gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas*.".

[32] La GRH no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas (Longo, 2002).

La gestión de recursos humanos del modelo planteado por Longo se encuentra compuesto a su vez por siete subsistemas interrelacionados[33] (ver gráfico 2.2), los cuales serán el eje de análisis y por ende en los que se pondrá el foco al momento de hacer un diagnóstico. En función de que se ha mencionado en párrafos precedentes a la planificación como un subsistema ordenador del modelo, se procederá a desarrollar brevemente cada uno de los restantes componentes.

Gráfico 2.2

Subsistemas del modelo de Gestión de RRHH



Fuente: Longo (2002) Página 15

[33] En consonancia con el modelo de Longo, otros autores entienden la composición de ese subsistema en el mismo sentido, asimismo destacan la interrelación de los subsistemas que lo componen.

Organización del Trabajo

Configura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Se trata de la gestión de las competencias de los distintos integrantes de la organización.

Las organizaciones públicas actualmente subsisten en una "modernidad liquida", un contexto en donde existen permanentes transformaciones, desregulaciones, flexibilizaciones y liberaciones de los mercados, obligándolas a deshacerse de elementos de rigidez que la tornan inflexible e ineficiente. Características como la polivalencia y la flexibilidad se tornan requisitos diferenciales en los trabajadores que componen las organizaciones.

En ese contexto, ser puramente reactivo convierte ineficiente la gestión de los recursos humanos, y es la organización del trabajo un subsistema clave en el logro de esa adaptabilidad. Previo a ahondar en este subsistema, es necesario entender qué son las competencias[34].

Se podría definir a las competencias[35] como los conocimientos técnicos especializados que se aplican y dominan en un contexto específico, aptitudes y habilidades necesarias para el desempeño eficiente y eficaz de actividades requeridas y para la solución de problemas, no solo rutinarios, sino también inesperados; ya sea el "baggage" que ya trae consigo la persona, o aquellas que pueden llegar a ser desarrolladas con los requerimientos del cargo (Romero Valverde, 2010). A los fines de la presente tesis se tomará un enfoque "holístico" de competencias[36]que incluya las capacidades y los atributos de las personas.

[34]Si el lector quisiera profundizar en el concepto de competencia, sus tipologías, enfoques, mecanismos y etapas de definición, etc puede consultar la "Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público" del CLAD (2016) y Mertens (2000)

[35] Longo (2002) manifiesta que "(...) las competencias son una variable clave del comportamiento de las personas en el trabajo, la GRH debe tenerlas en cuenta y proponerse influir sobre ellas mediante políticas y prácticas que afectan a todos sus subsistemas

[36]Al respecto, Ibarra (2000) define la competencia laboral como "la capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades o destrezas en abstracto; es decir, la competencia es la integración".

Gestionar significa dirigir y si se trata de lograr los objetivos de la organización dirigiendo a los empleados, se torna necesario que ésta delimite de la manera más asertiva y clara los puestos de trabajo[37] con sus perfiles, tareas y responsabilidades definidas de forma tal que el ocupante de ese puesto sepa acabadamente que es lo que tiene que hacer y qué es lo que se espera de él (Vargas, F.; Casanova, F.; Montanaro, 2001), a la vez que permite el crecimiento personal del personal dentro de la organización[38]y mejorar la adaptabilidad de ésta.

Se torna fundamental al analizar la tarea del diseño de puestos de trabajos como marco conceptual sobre el cual el empleado versara su carrera y su desarrollo profesional.

Gestión del Empleo

Comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.

El diseño institucional del empleo público deberá resolver ciertamente la tensión entre los políticos elegidos y los empleados públicos, donde estos últimos logren desarrollar eficientemente las políticas públicas y la voluntad del legislador (Prats, 2000). En este sentido se analizará la composición del régimen de empleo de los funcionarios del área. El análisis de este subsistema hace a la gestión de las políticas y prácticas de incorporación, movilidad y desvinculación del personal en relación con el organismo público en el que prestan servicios.

Una vez determinadas las áreas nucleares del presente subsistema, resulta indispensable comprender las mismas en el marco de la normativa aplicable al empleo público. Dicho régimen se encuentra compuesto por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público N.º 25.164, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, Decreto N.º 214/2006 y el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP),

[37] Según la Carta Iberoamericana de la Función Pública, las descripciones de puestos deben comprender su misión, ubicación organizativa, principales dimensiones, funciones, responsabilidades las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. Así también, dicha fuente hace un llamado a la revisión frecuente de dichas descripciones, producto de la constante y dinámica evolución tecnológica y de procesos.

[38]Para profundizar en la gestión de las competencias ver Mertens **(**2000).

Decreto N.º 2098/2006 y artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Estos dos últimos Decretos regulan el régimen de incorporación, de movilidad y de desvinculación de los regímenes de estabilidad y de contrato por tiempo determinado.

Debe destacarse por tratarse de un tema de importancia, el de la precarización laboral por medio de contratos de locación de servicios. Esta circunstancia tendería, según distintos autores, a generar un "caldo de cultivo" para el denominado clientelismo[39] y/o nepotismo, y es en ese sentido, en que en la actualidad se manifiesta un fenómeno particular de corrimiento del clientelismo político[40] al denominado "Neo patronazgo liberal" y de este la "precarización clientelar"[41], generando como consecuencia un deterioro en la identificación y compromiso con la misión y/o estrategia organizacional.

Gestión del Rendimiento

Planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. Existe en la actualidad una incremental exigencia de instituciones públicas más eficaces, eficientes y de mayor calidad por parte de los ciudadanos. Como consecuencia los modelos adoptados por las organizaciones, forzosamente ha debido evolucionar modernizándose desde una burocracia weberiana tradicional a un modelo gerencial de gestión por resultados.

En estos esfuerzos modernizadores, la calidad en el rendimiento del personal ha tomado un papel de suma relevancia ya que, la base de una gestión basada en calidad necesita de mejora continua y para ello se precisa de feed-back al respecto del desempeño de sus empleados. De esta forma podrá retroalimentar sus políticas de recursos humanos[42]. Se plantea la evaluación de desempeño como un instrumento

[39] La política debería abandonar las políticas clientelistas entre otras, si se pretende lograr una sostenible gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas (Ramio, 2018).

[40] Según Prats (2000), el clientelismo político "(…) produce pérdida de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio de la lealtad partidista sobre el servicio a los intereses general y, a la postre, corrupción y deslegitimación del sistema político-administrativo.".

[41] Si se desea profundizar en este concepto, el lector puede hacerlo recurriendo a Ahumada (2008).

[42] Para profundizar en la incidencia modernizadora de la gestión del rendimiento ver Aranibar (2010).

para mejorar la calidad del rendimiento que los recursos humanos de una organización brindan a la consecución de sus objetivos[43].

Seguramente la noción de evaluación de desempeño[44], haga alusión a un instrumento a través del cual se estimula o juzga el valor, la excelencia y/o las cualidades de cada trabajador[45] (Chiavenato, 2000). El estímulo al aumento en el rendimiento del personal es uno de los principales desafíos que enfrenta la gestión de recursos humanos (Longo, 2001).

Con respecto al subsistema en cuestión, se trata de un engranaje importante de todo el modelo de gestión de recursos humanos por su nivel de influencia sobre la totalidad de los demás subsistemas. A través de su output[46]se obtendrá información vital que servirá de insumo para el desarrollo de políticas y prácticas de otras variables del modelo[47].

Los resultados que de ellas puedan extraerse permitirán evaluar el impacto efectivo de la gestión de los recursos humanos[48], a la vez que servirán como mecanismos de validación y de medición del éxito de determinadas prácticas y políticas implementadas

[43]Al respecto, Pérez González (2002) entiende que "*La evaluación del desempeño comprende el establecimiento de compromisos, la medición de logros, la apreciación de lo conseguido y las acciones de mejora y reconocimiento, asimismo es un instrumento bajo el cual se genera la comunicación, orientando a los servidores públicos hacia las prioridades estratégicas* (…)"

[44] Para profundizar sobre evaluación de desempeño ver Martínez (2012).

[45]Las evaluaciones de desempeño se encuentran contempladas en el convenio colectivo de trabajo 214/2006 en su Capítulo 4.

[46]La Carta Iberoamericana de la Función Pública entiende que una eficiente evaluación del rendimiento requiere, como requisito indispensable, de la utilización de instrumentos fiables y válidos, debiendo evitarse el uso de aquellos que se encuentren embebidos de ambigüedad, dudosa fiabilidad, susceptibles de ser subjetivados y en consecuencia sesgados tornándose arbitrarios. Al respecto, Francisco Longo (2005) plantea que existe una "alarmante escasez, por no hablar de casi total inexistencia" de buenas prácticas y metodología aplicada a las evaluaciones de rendimiento en general.

[47] La Dirección nacional del Servicio Civil Chileno (2011)desarrollo un informe sobre Gestión del Desempeño en el cual también relación este subsistema con el sistema de remuneraciones, haciendo la salvedad de que la escala salarial y la norma dentro de las organizaciones públicas, dejan muy poco margen para el diseño de incentivos económicos.Con respecto a la gestión del desarrollo, colabora con la promoción horizontal y vertical de los sistemas de empleo público a la vez que careciendo de estos mecanismos evaluatorios, los procesos de promoción se basarían en la antigüedad y arbitrariedades de los empleados, en detrimento de la calidad organizacional. Por otro lado, a través de los resultados de las evaluaciones de rendimiento, se detectan necesidades de capacitación colaborando con el perfilado de los contenidos formativos.

[48] La literatura relacionada con la evaluación de personal hace hincapié en la implementación de mecanismos evaluatorios de 360 grados. La Carta Iberoamericana de la Función Pública recepta ese concepto y lo incorpora en su texto haciendo la salvedad al comenzar la sugerencia de que "en la medida de lo posible" los sistemas de empleo público incorporaran este mecanismo. Esto es así ya que se trata de una metodología costosa en término económicos y de tiempo que la hace de muy difícil aplicación.

(Longo, 2005). Una buena política de rendimiento tendrá un impacto en distintos puntos del modelo en general y servirá de norte encauzador del desarrollo de las personas a nivel profesional, en su rendimiento[49]y a la postre, en una mejora del clima laboral y social, incidiendo esto en los niveles de eficacia, eficiencia y calidad de la administración.

Debe ponderarse al momento del análisis dos cuestiones importantes. Por un lado, el uso de evaluaciones homogéneas para, de esta forma, evitar el conflicto con los evaluados y, por otro lado, el uso de instrumentos objetivos y, como fuera mencionado anteriormente, dotados de metodología y objetividad[50].

Las pautas de evaluación deben de haber sido definidas en función de evaluaciones de rendimiento del ciclo anterior - con participación protagónica de los directivos - y comunicadas previa y fehacientemente al personal. Estos criterios de evaluación deben ser considerados como fiables y objetivos por los evaluados toda vez que el producto de esta debe generar retroalimentación necesaria para la mejora.

Gestión de la Compensación

Contempla las políticas y prácticas que retribuyen la contribución del personal a la organización. En grandes términos a la gestión de todas aquellas retribuciones monetarias y no monetarias percibidas por el empleado público[51].

Debe existir en las organizaciones una necesidad imperiosa de atracción, retención y motivación de personal necesario para el logro de sus objetivos. Es a través del salario que percibe el trabajador[52]que se intenta satisfacer dichas necesidades y que se traduce como una contraprestación por sus servicios, así como una pauta de

[49]Más allá de pretender evaluar el rendimiento de los empleados, estos instrumentos deberían propender hacia un objetivo más ambicioso como un análisis más estructural (Martínez Rafael, 2012)

[50]Para el correcto funcionamiento del subsistema de gestión del rendimiento, es necesario que exista un alto grado de madurez y de desarrollo de capacidades internas en la organización (Longo, 2005).

[51] El subsistema se encuentra compuesto por la compensación intrínseca y la extrínseca dadas a cambio a los empleados por sus tareas realizadas. A diferencia de la compensación intrínseca, la segunda de estas se compuesta por la retribución monetaria y no monetaria, y es sobre la cual se centrará el análisis del presente subsistema. Si se desea ampliar al respecto de las distintas estrategias y sistemas de compensación en las organizaciones puede consultarse Martocchio (2015).

[52] No menor dentro de estas expectativas es la relación entre esfuerzo y retribución en comparación con el resto de los trabajadores que lo rodean, lo que se denomina la equidad interna, factor motivacional importante (Juárez Hernández, 2014).

cuál es el valor de ese trabajador para la organización y qué lugar ocupa dentro de ésta[53].

En definitiva, las políticas retributivas permiten a la organización disponer de los trabajadores necesarios, manteniéndolos motivados[54],fomentando el logro de su máximo potencial, retener a los talentos[55]y evitar que estos migren de la organización[56].

Una eficiente gestión de la compensación debería de encontrarse alineada con la estrategia de la organización si se pretende alcanzar los objetivos de la mejor forma posible[57].La organización debería trabajar en el establecimiento de programas de compensación monetaria y no monetaria[58], tomando como referencia el nivel de rendimiento del trabajador y desarrollando una correcta sinergia entre este subsistema y el de gestión del empleo y desarrollo para así lograr eficiencia en la aplicación de este tipo de políticas (Iacoviello& Pulido, 2008).

Gestión del Desarrollo

Comprende las políticas y prácticas tendientes al fomento del crecimiento individual y colectivo.

Los individuos esperan de su trabajo además de una justa remuneración, un desarrollo personal y profesional. La satisfacción por el trabajo que se realiza es crucial y la posibilidad de desarrollarse, es un factor motivacional importante[59]. Para ello la

[53]Si el lector quisiera ampliar al respecto de los salarios puede consultar Chiavenato (2002).

[54] No debe perderse de vista tampoco que el salario produce motivación transitoria y de corto plazo ya que tiende a desaparecer en el tiempo (Chiavenato, 2007)

[55] Si el lector desea ampliar al respecto de la aplicación de estos mecanismos en América latina puede consultar a Iacoviello y Zuvanic (2006).

[56] "El nivel de los salarios es un elemento esencial tanto para la posición competitiva que la organización ocupa en el mercado de trabajo, como para sus relaciones con sus propios empleados." (Chiavenato, 2007)

[57] Debe tenerse en cuenta que un sistema de remuneración eficiente es aquel que logra ser diseñado para lograr un equilibrio extrínseco e intrínseco (y con este definir una política remunerativa) (Chiavenato, 2007)

[58]Se trata del salario emocional aquellas que complementan el salario pecuniario, como ser delegación de responsabilidades, mayor nivel de satisfacción en el trabajo, reconocimiento por desempeño, medidas de conciliación vida la personal/laboral del empleado, servicios complementarios, etc. A través de la aplicación de políticas de salario emocional dentro de las estructuras salariales genera mayores niveles de compromiso, pertenencia y lealtad.

[59] En el apartado de gestión de la compensación hicimos referencia a los niveles inferiores de la pirámide de Maslow. Aquí nos encontraríamos en los estratos superiores, la cúspide de esta en donde el reconocimiento y la autorrealización juegan un papel dominante.

organización cuenta con la gestión del desarrollo, por medio de la cual implementa planes de carrera[60] y formación[61], permitiéndole esto administrar los recursos humanos en el mediano y largo plazo.

El crecimiento y desarrollo del personal[62] puede ser tanto lateral u horizontal, mediante la añadidura de tareas nuevas con responsabilidades del mismo nivel, aparejado esto a un mayor dominio competencial y pericial de un determinado puesto como resultado de rendimiento laboral y la capacitación; como vertical, mediante la adición de tareas más complejas con nuevas responsabilidades de un nivel más elevado, más relacionado con requisitos de formación académica (Chiavenato, 2007).

Se torna imperioso que la formación se encuentre alineada con una gestión de la planificación de los recursos humanos y ésta al servicio de la estrategia organizacional, que sea planificada[63], gestionada y evaluada a la luz de los objetivos de la organización (Longo, 2001).

Una vez que los empleados ingresan a la Administración Pública, les es asignado un régimen escalafonario, el cual será el eje alrededor del cual orbitaran sus distintos derechos, obligaciones, y comenzará su carrera administrativa[64]. Una característica de

[60] Los planes de carrera presuponen la existencia de planes de capacitación acorde que den coherencia al subsistema y de los cuales se valdrá como instrumento para desarrollar conocimientos y competencias en los empleados, necesarios para el mejor desempeño de sus tareas.

[61]Las políticas de formación tienen como fin el de garantizar la adquisición de conocimiento general y particular de los empleados en miras al logro de los objetivos de la organización. La Carta Iberoamericana de la Función Pública, en su Capítulo 4 en el apartado 37 entiende que "Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización."

[62]Longo (2001) entiende que la utilización de los ascensos jerárquicos como fórmula de carrera en entornos profesionales "(…) produce efectos muy perniciosos: con frecuencia no se adecua ni a las preferencias ni a las habilidades de los profesionales (el síndrome del buen técnico/mal directivo); lanza a éstos un mensaje desprofesionalizador (si quieres progresar, no importa cuán bueno seas en lo tuyo, ponte a gestionar); tiende a inflar las estructuras, sobrecargándolas de puestos de mando innecesarios, creados como única vía asequible para reconocer la excelencia profesional.", y por ello manifiesta que el desarrollo horizontal y vertical deberían tener una centralidad preponderante en la gestión del desarrollo.

[63]Longo (2002) hace hincapié en este punto al referirse a las capacitaciones que no responden a la estrategia organizativa como "(…) *un mero catálogo de ofertas de capacitación que administran los propios empleados en función de sus meras preferencias e intereses personales*". Esta relación entre diseño de desarrollo de competencias y estrategia organizacional se encuentra plasmada asimismo en el punto 37 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

[64]Por ejemplo, el Decreto 2098/2008, expresa que el personal ingresante al régimen de estabilidad, lo hace en determinado grado, al cual vincula con el nivel de idoneidad, formación académica y rendimiento laboral del empleado. Avanzara en una promoción de

eficiencia importante y necesaria a ser cumplida a los fines de que la misma sea sólidamente gestionada es a través del cumplimiento del principio del mérito[65].

Otro aspecto para tener en cuenta es que generalmente existe una asociación entre carrera administrativa y ascenso jerárquico, esta igualdad no siempre se cumple, pero cuando se los considera de esa forma tiende a generar hipertrofia de ciertos niveles de la estructura organizacional con los problemas que ello genera, como por ejemplo distorsiones en la comunicación.

En definitiva, la gestión del desarrollo debe analizarse desde las dos áreas fundamentales, las políticas de promoción y carrera por un lado y de formación por el otro, revisando el nivel de participación de los sindicatos en el desarrollo e implementación de las distintas políticas de formación[66]. Existen beneficios para la organización pública que gestione correctamente estas políticas de recursos humanos, tales como el aumento de productividad, mayor eficacia y eficiencia en el logro de objetivos de mediano y largo plazo, aumento de satisfacción y retención del personal (Collins y Vilela, 2016).

Gestión de las Relaciones Humanas

Nos encontramos aquí con un subsistema en el cual debe tenerse en cuenta que las relaciones humanas y sociales comprenden tanto la interacción entre los individuos entre sí o de estos con la organización. Como resultado de esta sinergia, se produce un impacto directo sobre la conducta de los empleados, en el desempeño individual y colectivo y a la postre en el logro de los objetivos organizacionales. A los fines analíticos, la gestión del clima social y laboral se encuentra compuesto por dos grandes dimensiones, las relaciones y el clima laboral[67] y el nivel de satisfacción del personal.

---

grado aquel que acredita calificaciones resultantes de evaluaciones y de capacitaciones. Aquí se manifiesta a las claras la relación de este subsistema con el de rendimiento.

[65]En ese sentido, PratsiCatalá (2000) entiende que "*Cualquier diseño institucional del empleo público debe resolver adecuadamente, entre otros, el problema derivado de la relación o contrato de agencia (en sentido económico y no estrictamente jurídico) entre el principal (los políticos elegidos) y el agente (los empleados públicos). Un buen diseño ha de conseguir que los agentes desarrollen leal y eficientemente las políticas y la legislación procedente del principal (legisladores y poder ejecutivo)*."

[66] Al respecto, el lector puede ampliar el concepto consultando a Mertens (2000).

[67]Si se pretende profundizar al respecto de la gestión del clima laboral, el lector puede consultar el texto desarrollado por la Dirección Nacional del Servicio Civil chileno (2012).

El clima laboral, determinará en última instancia la satisfacción del personal, y se verá influenciado por el nivel de comunicación[68], el nivel de resolución de conflictos y la relación superiores-subordinados, colaborando esto a un proporcional nivel de robustez del grupo social (Lago, 2005). Una comunicación efectiva tendrá un impacto directo en la satisfacción de la misión organizacional y en la factibilidad de generar cambios organizacionales, toda vez que controla el comportamiento de los integrantes, estimula la motivación, permite el manejo de conflictos, se recibe retroalimentación entre niveles organizacionales y facilita la toma de decisiones[69].

Cuando nos referimos a los conflictos[70], en términos generales nos encontramos en presencia de ideas, sentimientos, actitudes o intereses tanto personales como organizacionales encontrados que pueden colisionar (Chiavenato, 2007). Debe evitarse entender el conflicto como una fuerza destructiva ya que, por la Ley de los opuestos, la ausencia de este significaría por definición estancamiento o conformismo.

Una correcta gestión de este subsistema debe ser aquella en la cual la organización se ocupa de conocer el clima laboral a través de evaluaciones periódicas y a través de estas, generar mejoras en el mismo y desarrollar canales de comunicación por medio de los cuales lograr obtener información.

Capítulo 2: El caso - el Área de Admisión Temporaria (AAT) como objeto de estudio

[68]Si el lector desea profundizar en el concepto de comunicación organizacional se recomienda referirse al capítulo V de Krieger (2003).

[69] Por medio de una correcta comunicación, la gente estable acuerdos mutuos de relaciones aceptables, los que generan sinergia que les permite trabajar en conjunto hacia el logro de los objetivos organizacionales. Ese desarrollo de relaciones se torna clave para la coordinación interpersonal y la comunicación un medio para mantener estables las relaciones personales (Marín, 2013) Asimismo, la falta de abordaje de los conflictos como de canales de comunicación y actividades que colaboren con su neutralización colabora con un deterioro del clima laboral, mientras que acciones preventivas y de abordaje generaran eficiencia y aumento de productividad en el personal (Hernández et al., 2011) (pp. 186-224).

[70] Cuando se resuelven correctamente producen cambios en la organización redundando en innovación mientras que si fueran resueltos indebida o parcialmente tiende a generarse un círculo vicioso que impactara negativamente en el clima laboral y consecuentemente en el rendimiento y eficiencia de los empleados.

1. Introducción

En el desarrollo de este capítulo se explicitará el modelo de gestión, jurisdicción, dependencias, composición, presupuesto, misión y visión que caracteriza a la Dirección de Exportaciones de la cual depende el Área de Admisión Temporaria.

A partir de ello se generará un marco contextual ordenador del análisis producto del presente diagnóstico y dará paso a un segundo apartado, en el cual se hará foco sobre el área objeto de estudio, detallando distintos aspectos como su composición, estructura, procesos, contexto y presupuestos de forma que, entendiendo al respecto de sus características, lograr un mejor diagnóstico de esta en los siguientes capítulos.

2. La Dirección de Exportaciones

Es importante, previo a proceder con el análisis de los subsistemas de la gestión de recursos humanos, determinar y delimitar el área sobre la que se hará foco. Se trata del **Área de Admisión temporaria** (**AAT de aquí en adelante**), dependiente orgánicamente de la Dirección de Exportaciones. Por este motivo se torna pertinente realizar una descripción previa de esta última.

Esta Dirección ha ido cambiando de Jurisdicción a lo largo de los años. Acorde al periodo temporal bajo análisis, se pueden detallar las siguientes dependencias (ver gráfico): 2009 Ministerio de Economía y Producción, 2010 Ministerio de Producción, 2011 a 2012 Ministerio de Industria, 2013 a 2016 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2017 y 2018 Ministerio de Producción[71].

[71] Se torna necesario detallar que más allá de que la Dirección se encontrara inmersa dentro de la Jurisdicción 50 o 51 según fuera migrando por los cambios con el correr de los años, siempre se encontró siendo parte del programa n° 17, dentro de la actividad relativa a la Promoción a Empresas Régimen de Admisión temporaria de Insumos Importados.

Gráfico 3.1

Cambios de dependencia y de nombre de la actual Dirección de Exportaciones

Fuente: Elaboración Propia

También ha variado su nombre a lo largo de los años, adquiriendo dicha denominación en el año 2016 a través de la Resolución N.º 255/2016, mientras que previamente era denominada “Dirección de Promoción de Exportaciones” y poseía – entre 2013 y 2016 - dependencia orgánica de la Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa que a su vez dependía de la Subsecretaria de Comercio Exterior dentro de la Secretaria de Comercio, la que se hallaba en la esfera del Ministerio de Economía y Hacienda de la Nación (previamente Ministerio de Industria).

En la actualidad, la Dirección de Exportaciones posee dependencia orgánica directa de la Subsecretaría de Facilitación del Comercio[72]que depende de la Secretaria de Comercio Exterior, dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo[73].

Hasta aquí se detalló la dependencia jerárquica superior de la Dirección de Exportaciones. Hacia abajo en el organigrama, la misma se encuentra compuesta por distintas áreas necesarias en la consecución de sus objetivos. Estas se hayan

[72]Por Decisión Administrativa N° 313 del 13/03/2018 (modificatoria de la Resolución 255 del 10/06/2016), se aprueba la estructura organizativa de segundo nivel del Ministerio de Producción, ubicando a la Dirección de Exportaciones dependiente de la Dirección Nacional de Facilitación del Comercio, dependiente de la Secretaria de Comercio. El 11/01/2019, a través del Decreto 48/2019 se modifica la estructura orgánica del Ministerio, elevando a la Dirección de Facilitación del comercio al rango de Subsecretaria.

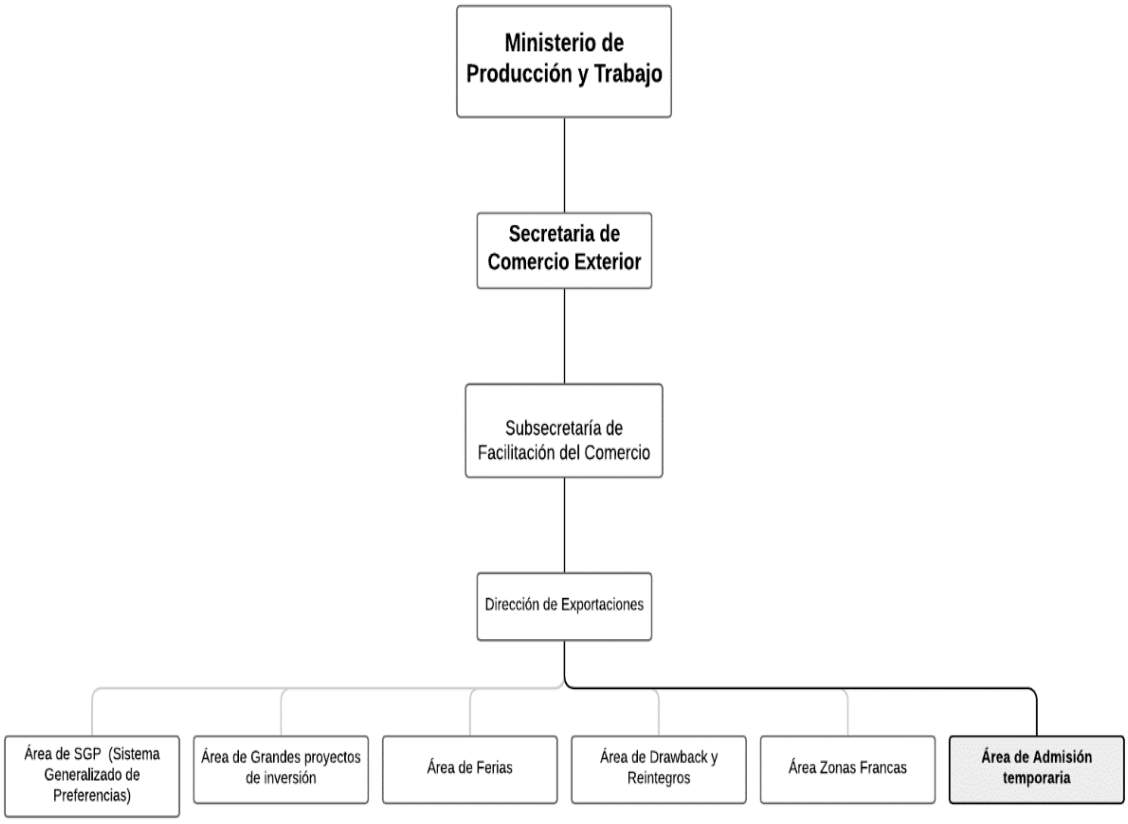
[73]El Ministerio de Producción, por Decreto 801/2018 del 05/09/2018 modificatorio de la Ley de Ministerios, en sus artículos 13 y 14, pasa a llamarse Ministerio de Producción y Trabajo, absorbiendo así al Ministerio de Trabajo.

determinadas en función de los distintos regímenes enunciados por la normativa vigente, los cuales se detallan a continuación (ver gráfico 3.2).

- Área de SGP (Sistema Generalizado de Preferencias)
- Área de Grandes proyectos de inversión (Conformada por Resolución N° 256/2000 – Resolución N° 511/2000 y Plantas llave en mano)
- Área de Ferias
- Área de Draw-back y Reintegros
- Área Zonas Francas
- **Área de Admisión Temporaria**[74]

Gráfico 3.2

Dependencia estructural del Área de Admisión Temporaria



Fuente: Ministerio de Producción y trabajo. Realización propia

[74]El régimen de promoción de admisión temporaria se encuentra determinado por el Decreto N° 1.330/2004

La Dirección de Exportaciones se encuentra encabezada por una Directora, con su correspondiente personal de staff y coordinadores de cada área, por intermedio de los cuales se canalizan las distintas órdenes. Estos últimos cargos no se encuentran contemplados dentro de la estructura formal.

La Dirección se encontraba compuesta a fines del año 2015 por un plantel de 100 personas: 91 personas con tareas asignadas, 4 personas con licencia por largo tratamiento, 1 persona con licencia gremial y 4 personas reincorporadas con horario reducido[75].

2.a. El modelo de gestión imperante en la Dirección de Exportaciones

A lo largo de las distintas reformas públicas y de políticas modernizadoras de la administración pública, siguiendo en primera instancia un fin de reducción del déficit fiscal y en segunda, la asignación de recursos y provisión de servicios públicos de calidad por parte de la Administración Pública, se han ido imbricando dos modelos de gestión distintos, el weberiano y el NPM, determinando un modelo híbrido en el cual coexisten.

Hablar de un tipo ideal weberiano[76] sería erróneo puesto que se trata de un modelo con un nivel de concreción tal que no cumple con todas sus características. Esto se vió plasmado en un cúmulo de normas tendientes al logro de una mayor eficiencia y eficacia que terminarían teniendo como resultado lo opuesto, poniendo de manifiesto un modelo weberiano inacabado o cuanto menos distorsionado.

Por el otro lado, producto de la segunda reforma, se introduce el modelo gerencial o “New Public Management” (NPM) en la administración pública con el fin de generar calidad en el servicio público brindado en consonancia con la firma de la Carta Compromiso con el Ciudadano[77] y que también imprimió algunas de sus características en el modelo de administración. Se habla así de un modelo burocrático imperante en la

[75]Dato obtenido a través de entrevista con Directivo de ese momento.

[76]Si se desea ampliar al respecto de las características del tipo ideal weberiano el lector puede consultar Beltrán de Felipe (1987).

[77] Ver Decreto 229/2000 a través del cual se crea el Programa “carta compromiso con el ciudadano”

administración pública pero no se trata de modelos perfectos o puros sino con distinto "nivel de concreción" (o inconcreción) del fenómeno (Estévez, 2005).

Siguiendo esa lógica, podría decirse que en la Dirección de Exportaciones y, por ende, en el Área de Admisión Temporaria, se enfrentan o conviven forzosamente dos modelos inacabados o incompletos[78], el weberiano y el NPM con sus limitaciones e imposibilidades a la hora de ser implementada (Estévez, 2005).

Previo a desarrollar el AAT, se determinará cuáles son los objetivos, la misión y la visión[79] del organismo.

2.b. Objetivos-Estrategia

Dentro de los objetivos de la Secretaria de Comercio Exterior, y relacionado con la Dirección en cuestión, se destaca el tercero de ellos que reconoce como relevante: "*Elaborar estrategias que permitan la apertura de mercados internacionales y mejoren las condiciones de acceso a los mismos, impulsando acciones de promoción comercial, tendientes a diversificar mercados y promover el agregado de valor, en forma conjunta con otras áreas de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia*"[80].

Por otro lado, la Subsecretaria de Facilitación del Comercio, tiene dentro de sus 10 objetivos primarios determinados por la normativa, la responsabilidad de llevar adelante las gestiones necesarias para administrar de manera eficiente los distintos regímenes de comercio exterior con miras a generar un desarrollo del mercado interno con

[78] Según Oszlak (2002), "Se advierte, sin embargo, que, así como en la práctica el modelo weberiano cedió lugar a un sistema burocrático deforme, también la reforma gerencial del Estado, que intentó corregirla, extremó en su versión neoliberal, la más moderada flexibilización insinuada en la concepción (¿latinoamericana?) de la nueva gestión pública. Así, en sustitución del modelo burocrático, propuso flexibilizar la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, desmontando los sistemas de profesionalización, y restableciendo el viejo esquema de sistema abierto de contratación para que la Administración Pública reclutara y seleccionara libremente a su personal."

[79] La misión y la visión se entiende como componentes nucleares de la planificación estratégica. Si el lector quisiera profundizar al respecto, puede consultar a Armijo (2009)

[80] Planilla anexa al artículo 9° del Decreto 48/2019 firmado en la Ciudad de Buenos Aires el 11/01/2019

proyección al mercado internacional. En el objetivo segundo de la norma se hace referencia a la misión de coordinar aspectos normativos de una serie taxativa de regímenes, todos ellos incluidos bajo la órbita de la Dirección de Exportaciones[81].

Se podría definir la misión[82] del AAT como la de colaborar con el desarrollo del comercio exterior a través de la gestión eficiente de mecanismos de aplicación de regímenes de promoción de exportaciones como ser el del régimen de admisión temporaria, más específicamente el de organismo de verificación y expedición de certificados de tipificación de importación temporal e informes técnicos preliminares[83]. Puede entenderse, en función de ello y de lo expuesto en capítulos anteriores, el rol del área como de ejecutora de políticas públicas comerciales.

La misión resulta de los mandatos organizacionales formales e informales, de las políticas públicas sectoriales y, en especial, de la normativa vigente[84], respondiendo a valores comunes instituidos y a la visión compartida, no encontrándose declaración de intención institucional que la determine específicamente.

[81] Acorde a lo determinado por la planilla anexa al artículo 9° del Decreto 48/2019 la Subsecretaria de Facilitación del Comercio tiene entre sus objetivos, los de "*Administrar los regímenes vinculados a las importaciones* (…)..", "*Coordinar lo atinente a la interpretación de los distintos regímenes vigentes relacionados con el comercio exterior, en materia de su competencia*.", "*Coordinar la elaboración y propuesta de los aspectos normativos vinculados a aranceles y nomenclaturas, reembolsos y reintegros, normas tendientes a la promoción de exportaciones, seguro de crédito a la exportación, cupos, "draw back*", *admisión temporaria y otros regímenes específicos, como también los relacionados con el Sistema Generalizado de Preferencias" y "Entender y coordinar la implementación, administración y funcionamiento del Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA) y supervisar el accionar de su Unidad Ejecutora*."

[82] Se entiende por Misión a "*la identidad que congrega los esfuerzos que realiza una organización para alcanzar sus fines. Es lo que define la función principal, su razón de ser, justificando su existencia; es el porqué de su existencia. Debe ser clara, concisa, pero suficientemente representativa de su alcance*" (Krieger, Mario; Felcman, Isidoro; Larocca, Hector, 2013).

[83] Se trata de los objetivos comprendidos dentro de lo detallado por la Resolución N° 255 firmada el 10/06/2016, entre los cuales se destacan como relevantes a los fines del presente análisis el de contribuir a la "*(…) promoción del desarrollo de las exportaciones argentinas en el mercado internacional en términos de cantidad y calidad, mediante la administración eficiente de los instrumentos de promoción de exportaciones vigentes" y el de "Administrar los regímenes de: "Draw Back", Admisión Temporaria, financiamiento de Impuesto al Valor Agregado (IVA), "Trading y Consorcios", y Sistema General de Preferencias*.".

[84]Decreto1.330/04, Resolución 384/2006, Resolución S.I.C. Y P.M.E. 392/06, Resolución 594/2006, Resolución General AFIP 2.147/2006, Decreto N°523/2017, Resolución N° 285/2018, Decreto 854/2018, Ley 26.795.

La visión[85] de la Dirección es, según conversaciones en el marco de entrevistas llevadas a cabo como recolección de información primaria con directivos e informante clave, la de desempeñarse como órgano desarrollador, administrador y de consulta de herramientas sustanciales en el desarrollo de la promoción de las exportaciones argentinas y de la industria nacional por intermedio de la sustitución de importaciones, en el caso del presente diagnóstico, el régimen de admisión temporaria.

Tanto la misión como la visión no se encuentran detalladas formalmente en documento alguno, pero podrían deducirse del espíritu de la normativa en la cual se ven plasmadas las responsabilidades y las acciones de dicho organismo[86]y que fueran detalladas.

2.c. Presupuesto

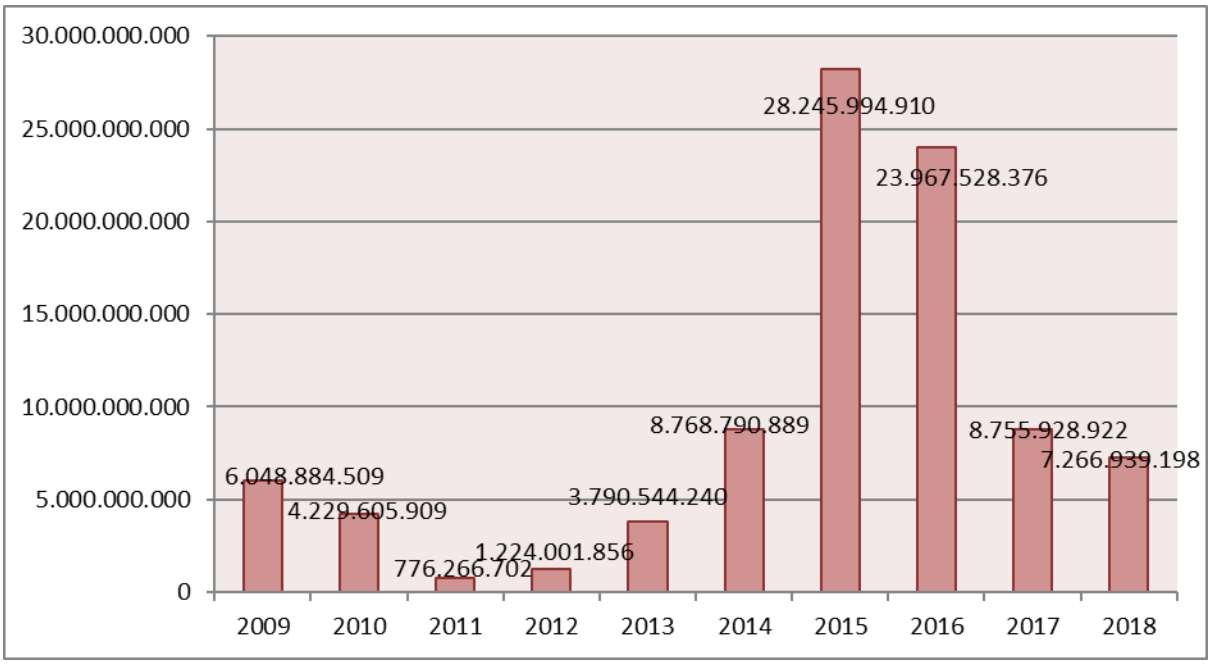
Con respecto a la asignación presupuestaria y, teniendo en cuenta que la Dirección de Exportaciones ha ido migrando entre la Jurisdicción 50 y la 51 a lo largo de los años, se detalla en el gráfico 3.3 la evolución del crédito total por Jurisdicción a la que ha pertenecido la Dirección. En términos generales se ha mantenido a excepción de los años 2015 y 2016 cuyos picos podrían explicarse en cuestiones electorales y que en esos años se encontraba dependiendo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En el año 2017 pasa a depender del Ministerio de Producción, cuya jurisdicción es de relativa menor importancia.

[85]La visión representa la imagen a futuro que la organización intenta representar sobre sí misma en el mediano y largo plazo (Krieger, Mario; Felcman, Isidoro; Larocca, Hector, 2013). A través de ésta se identifica la imagen con la cual desea la organización ser asociada. Sera su identidad y la herramienta necesaria para poder definir correctamente un plan estratégico, será su norte y a través de la cual se llegará al cumplimiento de la misión.

[86]Se hace referencia al Decreto 1070/2014 y Resolución 255/2016 en las cuales se detallan los objetivos de la Dirección de Promoción de Exportaciones y de la Dirección de Exportaciones respectivamente.

Gráfico 3.3

Créditos – Partida Principal (Pesos)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Realización propia

3. El Área De Admisión Temporaria

3.a. Objetivo

Como fuera detallado en el apartado anterior, esta área posee dependencia orgánica de la Dirección de Exportaciones, la que depende de la Subsecretaria de Facilitación del Comercio dependiente la Secretaria de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Trabajo. Tiene dentro de sus funciones por norma, la de administrar y ejecutar el régimen de admisión temporaria para lo cual debe llevar adelante, entre otras actividades, la emisión de los certificados de tipificación de importación temporaria (CTIT).

Con la finalidad de cumplimentar dicha responsabilidad, el AAT es la encargada de administrar el régimen de importación temporaria con obligación de reexportación

(herramienta de promoción de exportaciones) analizando y autorizando las solicitudes de CTIT[87] interpuestas por productores privados nacionales que pretenden acogerse a este régimen de promoción.

Se trata de autorizaciones que otorga la Dirección a las empresas solicitantes, previo análisis técnico y jurídico de la misma, para que éstas puedan realizar su presentación ante el servicio aduanero al momento de importar insumos necesarios para producir bienes con valor agregado y, de esa manera, no pagar derechos de importación. Como condicionante, luego de aplicarles un proceso productivo a estos insumos, se asume la obligación de reexportarlos dentro de los 360 días de su importación.

Normativamente el régimen se encuentra enmarcado por el DecretoN°1.330/2004[88], el cual define el régimen de importación temporaria de mercaderías destinadas a recibir un perfeccionamiento industrial, con la obligación de exportarlas para consumo a otros países bajo las nuevas formas resultantes, su modificatoria el DecretoN°523/2017 y la Resolución S.I.C. y P.M.E. N°392/06 que establece los requisitos de presentación que deberán observar los interesados en acogerse a ese régimen. A su vez, la Resolución General AFIP N°2147/06 determina las condiciones y procedimientos para su aplicación.

Para lograr dimensionar la importancia del AAT, se presentan a continuación valores CIF de importaciones realizadas a través de este régimen en los años 2013 y 2014[89].

[87] Por Resolución N° 2 del 05/01/2007 se le delega a esta Dirección la firma del despacho de los Informes Técnico Preliminar (I.T.P.) y de los Certificados de Tipificación de Importación Temporaria (C.T.I.T.).

[88] Complementado por Resolución 687/2016 y modificatoria que establece el procedimiento a seguir en la utilización del régimen a lo largo de todas sus instancias.

[89]Información obtenida de fuente secundaria como ser informes de gestión del área. Previo a ese periodo no se cuenta con datos porque no se generaba ese relevamiento.

Gráfico 3.4

Importaciones por régimen de admisión temporaria 2013/2014

	CIF año 2013 (en USD)	CIF USD año 2014 (en USD)
Importaciones por régimen de admisión temporaria Decreto 1330/04	2.144.799.175,39	1.856.250.308,56
Total empresas importadoras	740	691

Fuente: Informe de Gestión del Área. Realización propia

3.b. Estructura

Se trata de una Dirección simple, de tamaño medio, compuesta por 20 personas (ver gráfico 3.5) distribuidas en 3 secciones (ver gráfico 3.6), una de análisis de CTIT, una de prórrogas y otra de administración, que en su conjunto tienen a cargo el análisis de los expedientes que contienen las solicitudes hechas por importadores y exportadores que pretenden usufructuar el régimen de importación temporaria contemplado en el DecretoN°1.330/2004.

Gráfico 3.5

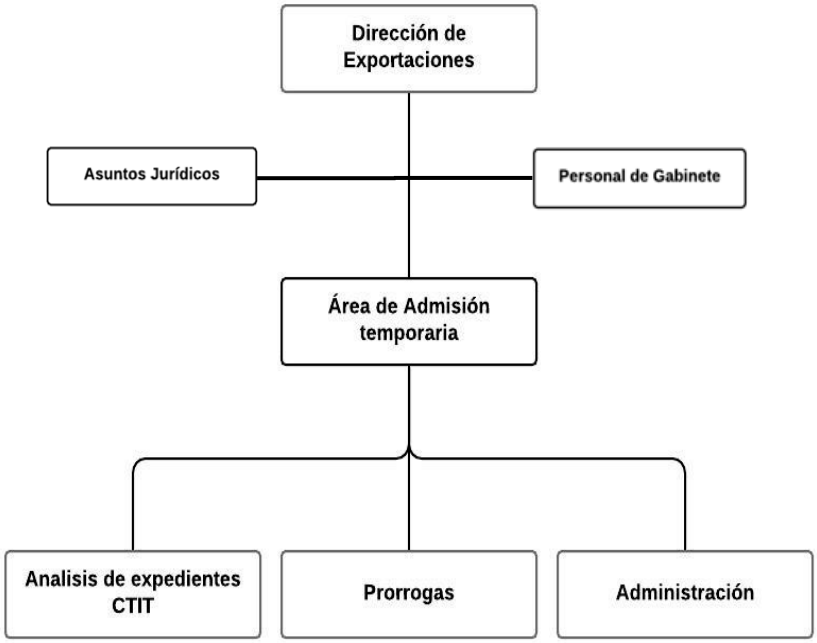
Cantidad de personal por sector del AAT

Sector	Personal
Direccion	1
Asuntos Juridicos	3
Personal de Gabinete	3
Analistas de Exptes. CTIT	9
Prorrogas	7
Administracion	4

Fuente: Informe de Gestión. Realización propia

Gráfico 3.6

Organigrama Dirección de Exportaciones



Fuente: Informe de Gestión. Realización propia

1) Sector Análisis y Emisión de solicitudes de CTIT Su principal función es el análisis y aprobación o desaprobación de solicitudes de CTIT. En el mismo se encuentran los analistas técnicos de las solicitudes de Informe Técnico Preliminar (ITP) y Certificación de Tipificación de Importación Temporaria (CTIT). Ante cada expediente de CTIT, se realizan dos análisis uno técnico y paralelamente uno de la situación legal, no se envía a la firma el CTIT si no cuenta con dictamen positivo de legales de la Secretaria de Comercio Exterior. En el análisis hay varios criterios técnicos en cuanto a los detalles de las indicaciones y descripciones de los insumos y/o productos que se han manifestado en la solicitud.

Por otra parte, para la emisión del CTIT se requiere un dictamen técnico del INTI, el cual es tramitado por el analista, quien envía a dicho organismo toda la información necesaria a tales fines.

2) Sector de prórrogas Este sector se ocupa de analizar y aprobar o desaprobar dichas solicitudes. Aquellas empresas que adhieren al régimen de importación temporaria se obligan a reexportar dentro de los 365 días, un producto que contenga los insumos importados, pero con algún proceso productivo de mejora incorporado. Aquellos que no pudieran cumplir con dicho plazo, pueden solicitar una prórroga temporal, acreditando suficientemente los motivos que la motivan.

3) Sector administrativo En esta área se abordan otros trámites que el régimen contempla en su normativa (desbloqueos, reexportaciones, usuarios no directos, altas de usuarios, respuesta a oficios judiciales). Se trata de un área de apoyo a través de la cual transitan cuestiones operativas como bloqueos o desbloqueos de usuarios del régimen, solicitudes de exportación de los insumos sin transformación antes del vencimiento del plazo de la destinación, envío a Archivo General de los expedientes finalizados del área, verificación de requisitos legales de la empresa requirente y toda otra actividad de apoyo a los otros dos sectores.

3.c. Análisis funcional

Existen dentro del AAT distintos procesos que ocurren a partir de la presentación de solicitud de IPT/CTIT que deben ser desarrollados para lograr tener una visión más acabada de la intervención de los recursos humanos dentro de ésta (ver gráfico 3.7).

En el marco de la normativa vigente, se reciben las solicitudes a través de la ventanilla única de comercio exterior (VUCEA)[90]. Una vez asignado número de expediente, se lo remite a la Dirección correspondiente. Mesa de entradas lo recibe y asigna un analista acorde a las indicaciones del coordinador del área.

Una vez recibido, el analista puede observar técnicamente o no el expediente; de ser observado, se le envía notas a la empresa solicitando información y/o

[90] Por Decreto N° 1.079 del 06/10/2016 se establece el Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA), previo a esto, el ingreso se producía vía presentación manual.

modificaciones a lo presentado. De no realizarse ninguna, se envía al INTI para que realice un control y verificación física de lo declarado, certifique la declaración de mermas y sobrantes, así como de la relación insumo-producto[91] y emita un dictamen. Con el informe del mencionado Instituto, de ser necesario se le pide al solicitante que modifique su declaración acorde a las observaciones que el INTI ha hecho.

De no existir tales observaciones y con las ratificaciones o rectificaciones hechas por la empresa requirente, se emite por sistema el Certificado de Tipificación de Importación Temporaria y se envía a la firma de la Directora y de la Subsecretaria de Comercio. Habiéndose firmado y sellado, se le notifica a la empresa que debe retirarlo.

El área de prórrogas procesará todas aquellas solicitudes de extensión de plazo de reexportación de las empresas que, con su certificación de CTIT aprobada y entregada, no pudiesen cumplimentar con el límite temporal de reexportación de los insumos importados. De encontrarse debidamente documentado el motivo, se le otorgara una extensión del plazo.

En el proceso interviene el correo argentino que es quien notifica las comunicaciones de los técnicos con las empresas. Por otro lado, estos últimos tienen habilitado vías de comunicación con el organismo rector, tanto por escrito con presentaciones espontaneas, como digital con un portal o mail por medio del cual pueden realizar consultas al respecto del régimen y/o estado del trámite.

Cada movimiento del expediente conteniendo la solicitud se encuentra registrado a través de un código de barras que figura en la caratula del mismo, el que es volcado al sistema GDE[92] (Ex COMDOC) en cada instancia. Esto se traduce en eficiencia en términos de tiempo siendo que la trazabilidad permite un mayor y mejor control tanto interno como externo. Por último, los avances en etapas de la solicitud dentro del expediente son registrados en un sistema interno para que pueda ser consultado vía web por la empresa y de esta manera seguir el avance de este.

[91] A través del cual se deja constancia fehaciente de las proporciones necesarias de insumo importado involucradas en la producción del bien ser exportado.

[92] Gestión Documental Electrónica es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional.

El proceso de análisis de los expedientes de solicitudes de CTIT y de Prórrogas descripto puede ser identificado como sustantivo[93] y al cliente final como los usuarios importadores y exportadores que solicitan acogerse al régimen en cuestión. Son las necesidades y expectativas de estos últimos las que definirán dichos procesos y en el caso de existir una falla en los mismos, serán también quienes padecerán en primera instancia las consecuencias de estas.

Por otro lado, aquellas tareas como procesos de sistemas, de mesa de entradas, el área de jurídicos y de Administración conforman los distintos procesos de apoyo. Esto es así ya que facilitan y aseguran el cumplimiento de los procesos sustantivos y el desarrollo del producto o servicio final.

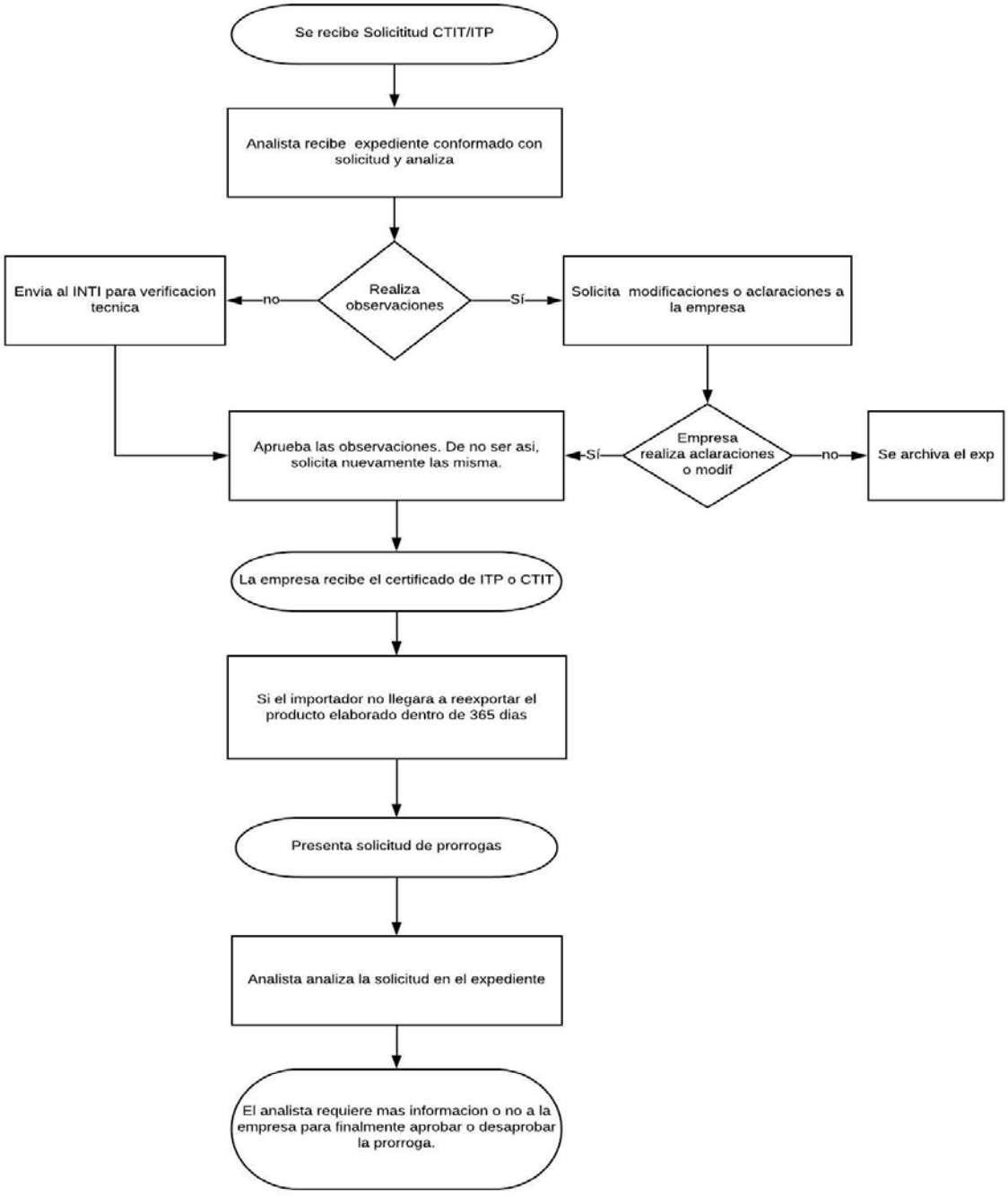
En un distinto nivel se encuentran aquellos procesos de gestión, los que generan un “puente” entre los dos anteriormente desarrollados. Son todos aquellos llevados a adelante por personal directivo y su gabinete de asesores quienes son los encargados de recolectar información de los procesos, fijar objetivos y asignar recursos

En función de lo anteriormente descripto, se podrían graficar la sinergia de los tres tipos de proceso en un cuadro que represente el Área de Admisión Temporaria desde una visión sistémica (ver gráfico 3.8)

[93] Entendemos como procesos sustantivos a aquellos que se traducen en el logro de los objetivos del área y en un producto, que es el que será receptado por el cliente o usuario (Halliburton, 2006).

Gráfico 3.7

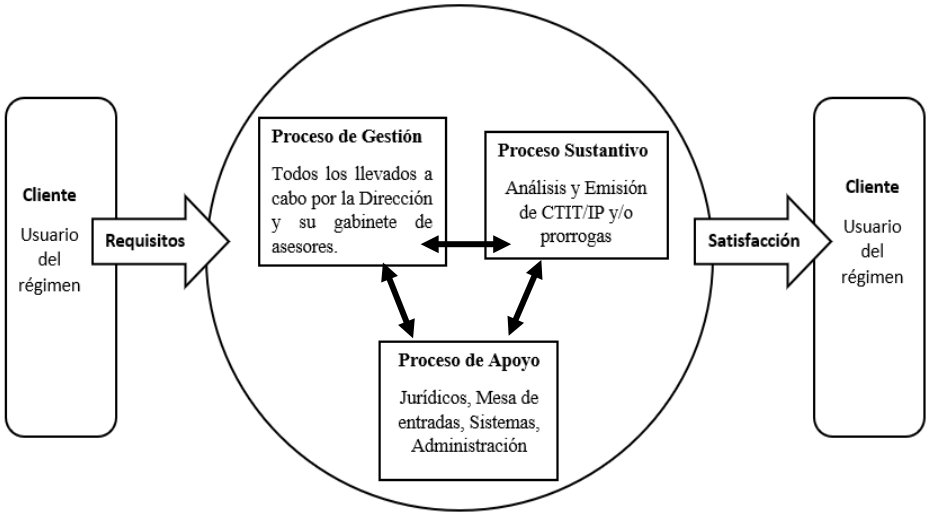
Procesos llevados adelante dentro del AAT



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3.8

Visión sistémica de los procesos del AAT



Fuente: Elaboración propia

3.d. Contexto institucional

Desde este enfoque sistémico, existen límites o fronteras que generan una distinción entre el sistema en sí y su entorno. Se trata de un supra sistema al cual pertenece la organización, con el que intercambia información y hacia el cual debe generar una apertura que le permita subsistir al deterioro del paso del tiempo[94]. Existe una poderosa influencia de factores del contexto inherente al examen de diferentes realidades nacionales sobre la organización (Longo, 2002), pero esa influencia también se vierte sobre el desarrollo interno de las mismas[95]. De esta forma el contexto se plantea como un factor crítico para comprender en su totalidad la dinámica interna de la organización[96].

[94] Para ampliar al respecto del enfoque sistémico de gestión, ver Proulx (2014)

[95] En ese sentido, la Carta Iberoamericana de la Función Pública reza en su capítulo tercero que "*La efectividad de los arreglos institucionales que caracterizan a la función pública se halla influida por condiciones y variables que se encuentran en el interior o en el exterior de la organización o sistema multiorganizativo en que se opere*."

[96]Schlemenson (1990), citando a Emery y Trist (1960) invita al momento de realizar un análisis organizacional, a poner el acento en "(…) *la interrelación entre la organización y el ambiente referida a la forma, en que aquélla influye y recibe influencias de dicho ambiente*." El mismo autor entiende que las organizaciones desarrollan sus cualidades y su crecimiento en un espacio determinado, sea histórico, político, económico, etc. en el cual existen distintos actores que se encuentran articulados por vínculos de distinta índole, muchas veces negociando y tantas otras cooperando o negociando un fin común.

Al respecto fueron identificados los siguientes actores[97] relacionados con el presente diagnóstico organizacional:

- Directivos
- Coordinadores
- Personal del área
- Sindicatos[98]
- Usuarios del producto: empresas
- Personal de INTI
- Subsecretario de comercio
- Secretario de comercio
- Correo Argentino

Son de alta relevancia los sindicatos que, en el presente caso de estudio, se trata de dos gremios: UPCN y ATE. Entre 2003 y 2015 existió una mayor preponderancia del sindicato UPCN en términos de involucramiento en la gestión y casi insignificantemente ATE. A partir de dicha fecha la participación y alcance del primero de ellos, aunque continúa siendo preponderante, lo es en menor medida.

Muchas veces la frontera entre estos últimos y los directivos se torna tenue o difusa, obligando a una clara delimitación de papeles en orden de generar un dialogo social fluido con orientación al pacto (Longo, 2001). Debe evitarse caer en una política paternalista, donde los directivos acepten, ya sea por inhabilidad o incompetencia en la negociación con líderes sindicales, todas las reivindicaciones planteadas. Una actitud

[97] Dentro de esa dinámica interna y en el camino a la consecución de los objetivos del área de manera eficaz y eficiente, se produce la interacción de distintos actores interesados o stakeholders y sus relaciones. Se trata de personas que pueden influir positiva o negativamente en esos resultados, por lo cual no se trata de un análisis menor al momento de generar un diagnóstico ya que la correcta gestión de interesados permitirá también gestionar de manera eficaz y eficiente el área pretendida. Es importante la gestión de los interesados al momento de implementar las mejoras dado que son una pieza fundamental en toda implementación y gestión del cambio. Así, por ejemplo, los directivos de los servicios públicos deben necesariamente, tomar en consideración las relaciones entre estos stakeholders. Frecuentemente los intereses o agendas de estos no coinciden o incluso se torna dificultoso sentarlos en la misma mesa de negociación (Waissbluth, 2008). Es a través de la gestión de interesados que se logra minimizar los impactos negativos de este aspecto, en el camino de la gestión pública.

[98] "El papel de las organizaciones sindicales es capital a la hora de generar y posibilitar unas condiciones de trabajo y de desarrollo profesional acordes con las expectativas de los empleados y con las necesidades de los ciudadanos." (Folk, 2003).

cortoplacista de satisfacer toda necesidad deviene en un debilitamiento de la organización pública y un aumento de inseguridad por parte de las primeras líneas, cediendo estas así ante cualquier presión sindical (Chiavenato, 1999).

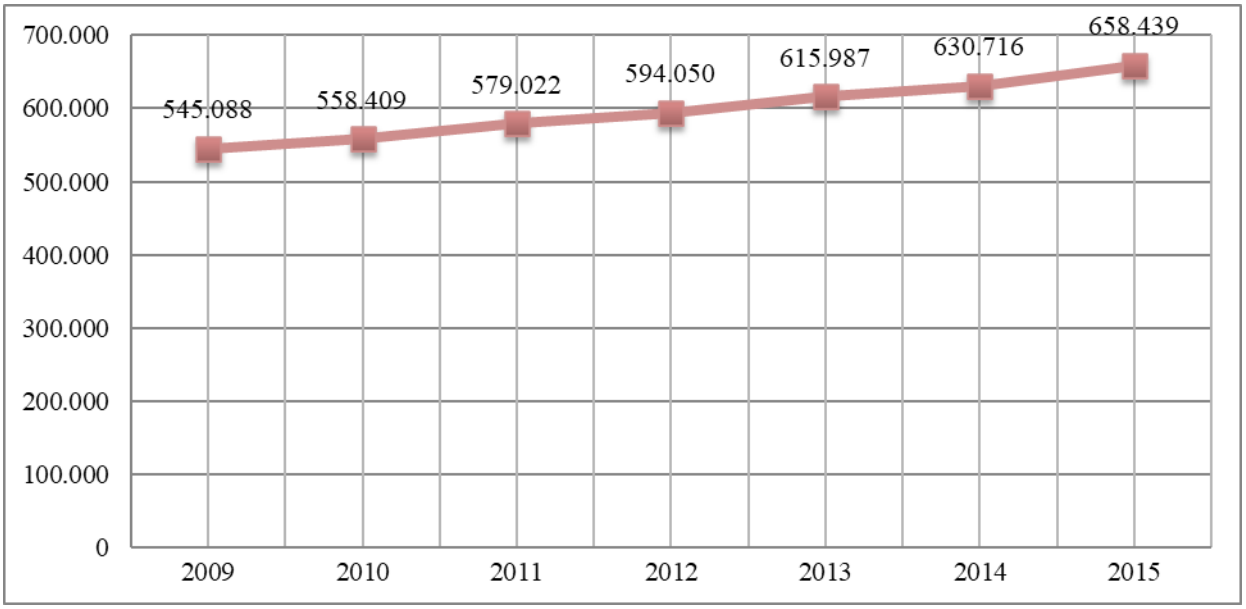
En función de la competencia de las agencias estatales por ganar posiciones dentro de un espacio de políticas definiendo así su “territorio”, se generan una transformación permanente de la fisionomía del sector público a través de expansiones y contracciones de las fronteras interagenciales. Factor fundamental en las definiciones de estas tensiones son los clientes o usuarios definidos por sus recursos de poder (Oszlak, 2006). En el caso bajo análisis se trata de las empresas que deciden acogerse al régimen de admisión temporaria y reclaman determinados niveles de eficiencia y eficacia en la tramitación de los permisos correspondientes ya que esto representa menores plazos comerciales, mayor flujo de bienes y beneficios económicos, lo que redunda en menores incumplimientos de acuerdos comerciales, más oportunidades de negocios y en términos macro, mayor desarrollo nacional.

La responsabilidad y autoridad institucional son definidos a través de la jerarquía en un plano vertical siendo que mayor jerarquía implica una territorialidad de igual tenor, pero como contrapartida los intereses que ligan a la organización con su clientela se tornan más difusos. En el caso de la Dirección de Exportaciones, su clientela se encuentra caracterizada por estar constituida por organizaciones cuyos intereses son más desagregados y concretos.

Más específicamente relacionado con los recursos humanos, es interesante observar la tendencia incremental que han tenido los mismos en la Administración Pública Nacional entre 2009 y 2015, periodo previo al que será analizado en la presente tesis. Esto puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 3.9

Evolución de los RRHH de la APN 2009-2015



Fuente: GPS del Estado. Elaboración propia

3.e. Presupuesto

En cuanto al horizonte temporal del presente diagnóstico, debe tenerse en cuenta que previo al mismo se produce un cambio de color político. Hasta 2015 se encontraba en el Gobierno el Kirchnerismo con una política de comercio exterior de mercado comparativamente cerrado en relación con la que siguió en el mandato posterior.

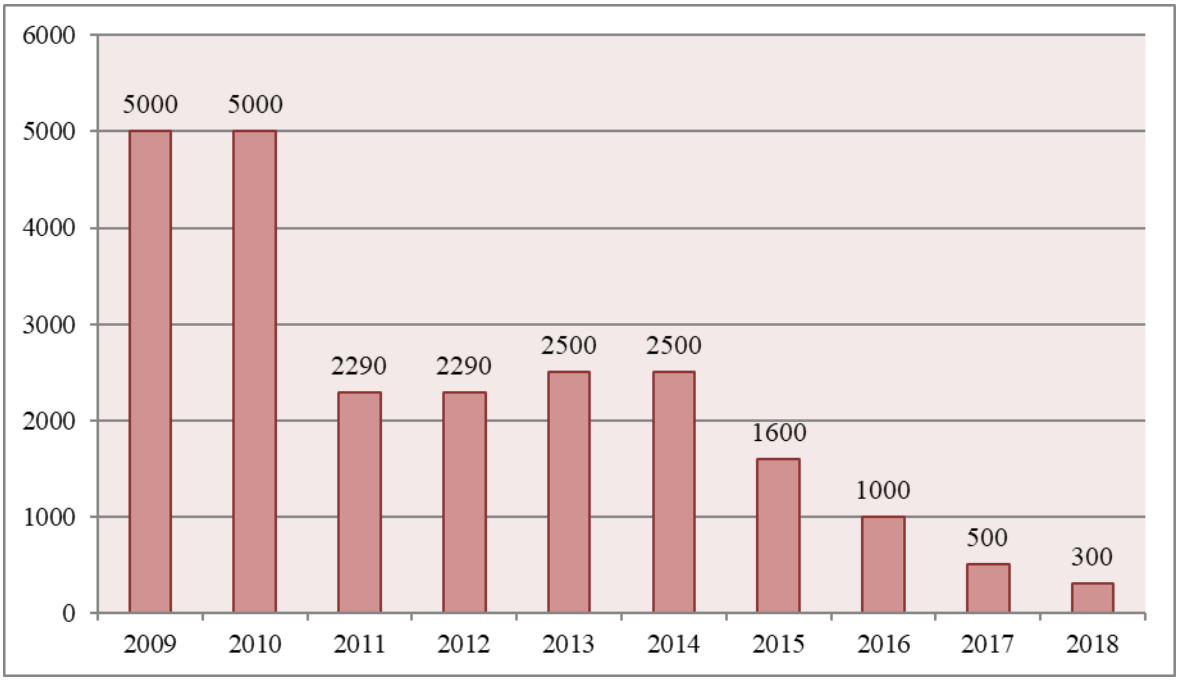
A las claras se produce un cambio de políticas que generaran un impacto directo sobre el área bajo análisis ya que variará el flujo de información a ser tramitada en función de una mayor o menor utilización de esta herramienta de promoción de exportaciones por parte de los usuarios.

Con relación a la cantidad de expedientes objetivo, relativos al Régimen de Admisión Temporaria, como puede verse en el gráfico 3.10, la meta planteada ha ido disminuyendo a medida que se avanza en el espacio temporal planteado[99]. Esto podría

[99] Información obtenida de las planillas anexas a las leyes presupuestarias de cada año publicadas por el Ministerio de Hacienda de la Nación (https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos)

explicarse por razones coyunturales, aumento de exportación de bienes primarios, ineficiencias en los procesos o a cuestiones políticas de distinta índole, pero sea por una o por otra, existe esta disminución en las metas.

Gráfico 3.10
Cantidad de Expedientes objetivo



Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia

Se vuelve indispensable conocer cuál es el porcentaje del presupuesto de la Jurisdicción que ha sido asignado a lo largo del tiempo al programa específico en el cual se encuentra incorporado el régimen de Promoción a Empresas de Admisión temporaria de Insumos Importados.

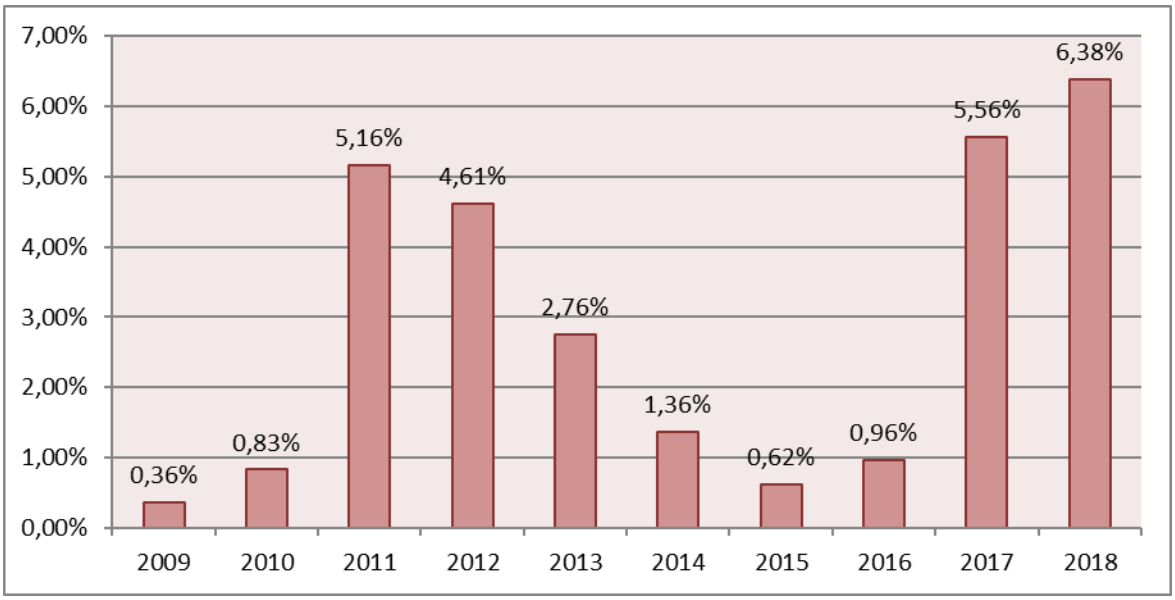
Dentro de las asignaciones, se encuentra denominado como Programa “Definición de políticas de comercio exterior” y ha cambiado tanto de Jurisdicción de dependencia como de número en el transcurso del tiempo, siendo determinado durante

el período bajo estudio dentro del programa 28[100]con la Secretaria de Comercio como Unidad Ejecutora y la Jurisdicción 51[101] como dependencia superior.

Puede observarse en el grafico 3.11 como entre los años 2011- 2012 y 2017-2018 existen saltos importantes en el porcentaje del crédito de la jurisdicción asignado programa, pero en términos monetarios, si se lo compara con las fluctuaciones en las agnaciones crediticias al programa del gráfico 3.12, es recién en los años 2016 a 2018[102] que se asigna mayor presupuesto al programa en términos nominales. Al no existir justificación escrita de las distintas variaciones, podríasuponer que se corresponde probablemente a un cambio político, económico y social del contexto o de cambio en las políticas públicas comerciales.

Gráfico 3.11

% del credito total de la jurisdiccion asignado al programa



Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia

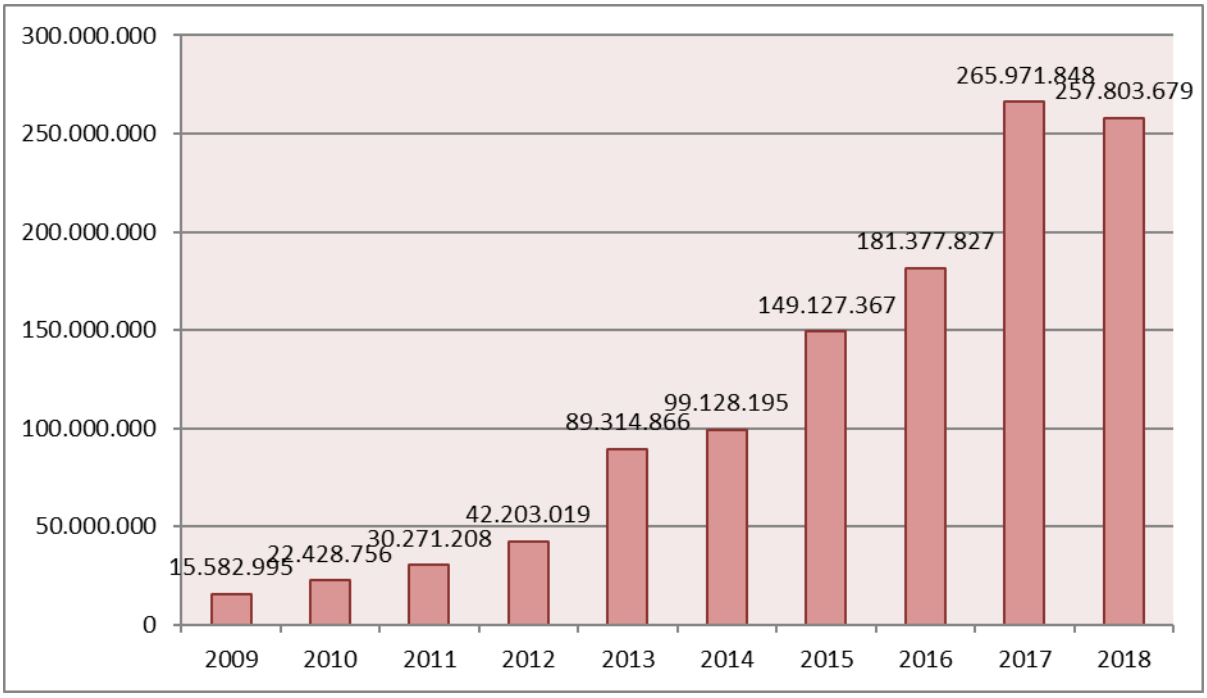
[100] En 2017 el mismo programa era el N° 28 y desde 2016 a 2009, N° 17. Más allá de haber cambiado el número, lo que realmente cambiaba era la Jurisdicción a la que pertenecía y la Unidad Ejecutora del mismo.

[101] La Jurisdicción N° 51 se corresponde con el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

[102] Para los años 2017 y 2018 se toma el valor de la actividad “Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior” (VUCE) puesto que la actividad “Definición de Políticas de Comercio Exterior” fue absorbido por la misma en 2017, año de lanzamiento de la misma.

Gráfico 3.12

Credito para actividad específica del programa 17/27/28 "Definición de Políticas de Comercio Exterior"



Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia

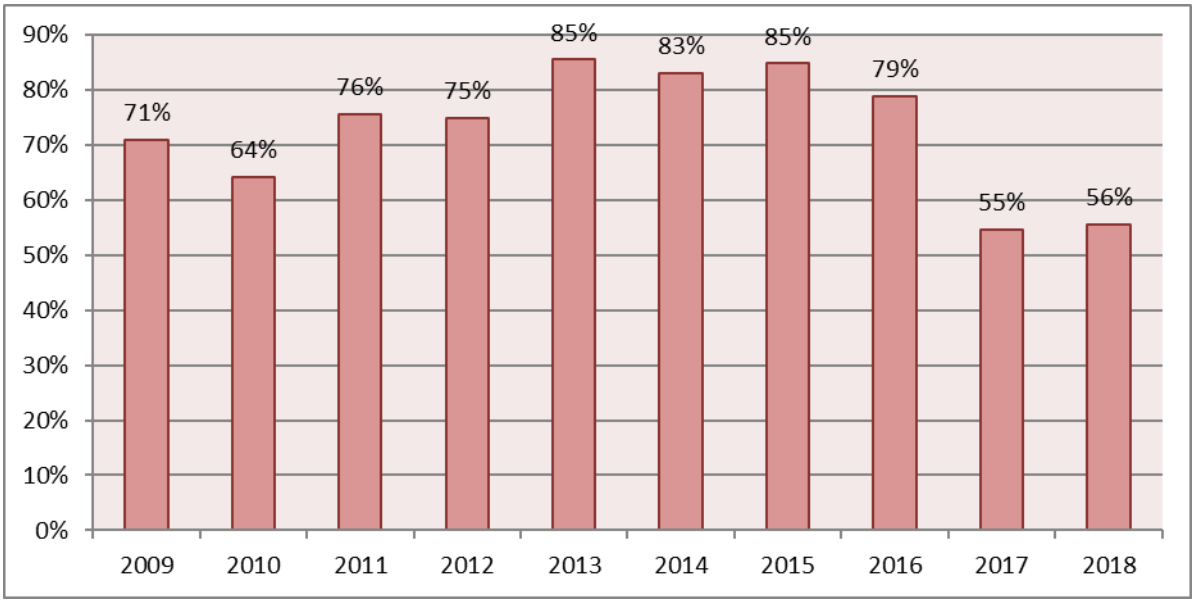
Como fuera remarcado, existe con el paso del tiempo un aumento del crédito destinado específicamente a la actividad que involucra el Régimen De Admisión Temporaria[103], pero si este dato es comparado con los datos del gráfico 3.13, puede apreciarse ostensiblemente como, en términos de porcentaje del crédito total del programa, el crédito destinado a la actividad especifica bajo análisis ha tenido un descenso. Esto podría deberse a que a partir de 2016 se han incluido más actividades dentro del programa en común[104].

[103] Como fuera mencionado, el régimen de admisión temporaria se encuentra dentro de la actividad "Definición de Políticas de Comercio Exterior" del Programa 28 de la Jurisdicción 51.

[104] Se trata de las actividades de Promoción del Comercio Internacional Pro argentina" (PNUD ARG 15/007), Facilitación Comercial Externa, Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), conducción y Administración, Facilitación Comercial Externa, Acciones Inherentes a la Inserción Argentina en el Mundo.

Gráfico 3.13

Porcentaje del credito del programa destinado a la actividad especifica



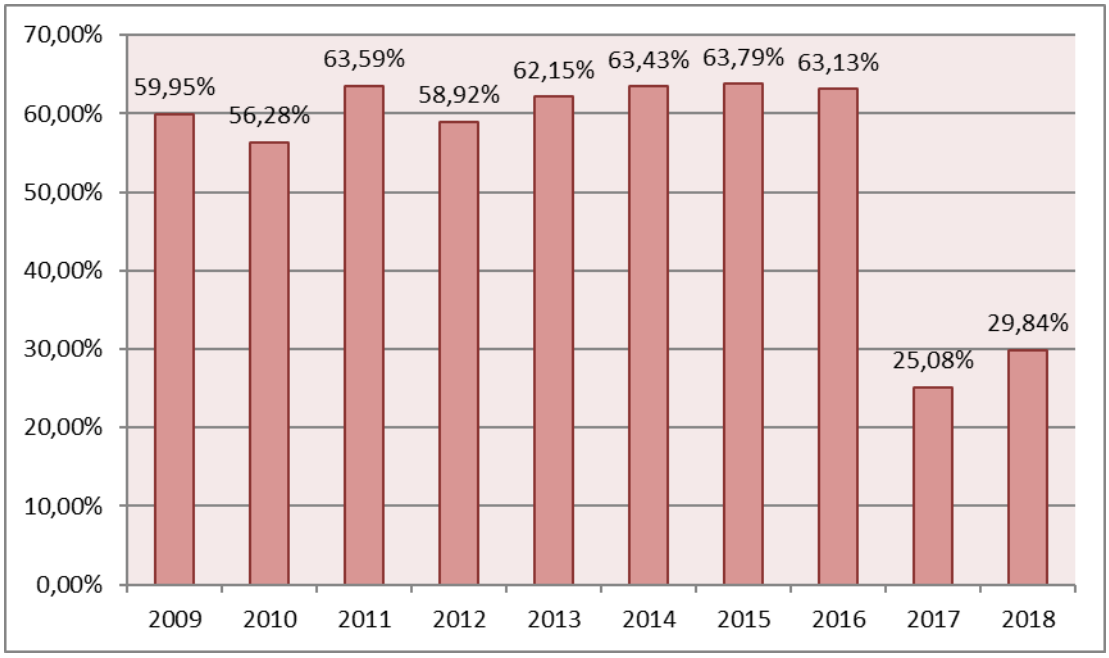
Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia

Por último, yendo a una cuestión de mayor centralidad en relación con el presente diagnóstico de la gestión de recursos humanos, el gráfico 3.14 plasma un sostenimiento del porcentaje del crédito total del programa destinado a gastos en personal.

Durante los años 2017 y 2018 puede notarse un descenso de alrededor del 50% en estos porcentajes, pero debe tenerse en cuenta que acompaña a la tendencia general que se ha plasmado en el gráfico 3.13. Este aumento en la asignación a la actividad específica, pero descenso en los gastos en personal, podría deberse a por ejemplo una mayor asignación presupuestaria destinada a la modernización de procesos. De todas formas, queda plasmado de lleno la disminución en importancia de dicho recurso en el periodo estudiado, ya sea por disminución salarial o de cantidad de personal.

Gráfico 3.14

Porcentaje del credito total del programa destinado a gastos en personal



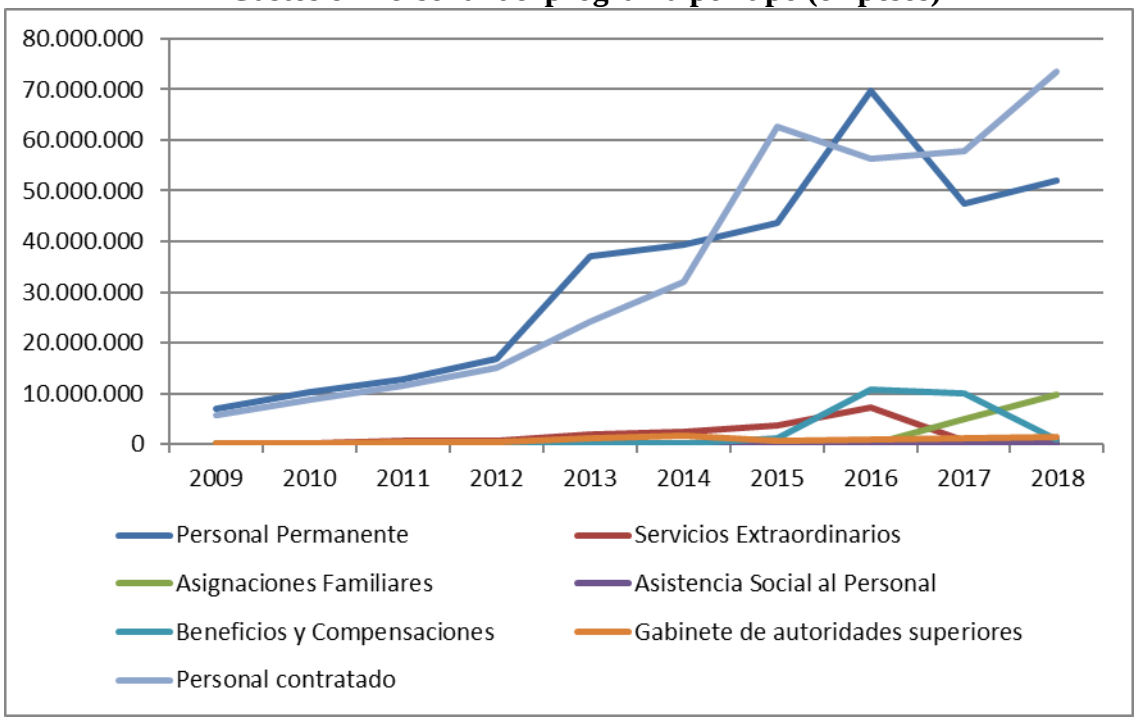
Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia

Al descomponer estos gastos en personal en las distintas tipologías, puede notarse como la mayor participación de estos se da en personal de planta permanente y personal contratado que, en el caso en cuestión se encuentra en pesos y no en cantidad de personas, pero es un indicador de la preponderancia de ambos en términos generales y de los montos contratados por sobre los de planta permanente tal y como se muestra a continuación en el gráfico 3.15.

Nótese el spread existente entre el personal contratado y de planta en los años bajo estudio. El pico marcado de estos últimos en el año 2016 podría ser explicado por la medida del gobierno de terminar con muchos contratos de la gestión previa. Posterior a eso la diferencia es muy superior por parte del personal contratado, lo cual marca un contexto claro al momento de generar análisis del AAT.

Gráfico 3.15

Gastos en Personal del programa por tipo (en pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia

Hasta aquí se ha desarrollado en términos monetarios, cuáles han sido las erogaciones tanto al programa como a la actividad específica de nuestro interés. En términos generales no podría afirmase que el programa y la actividad específica han sido preponderantes en algún momento del lapso temporal bajo estudio, pero si es importante remarcar que, a partir de 2016, puede apreciarse a priori que ha disminuido las erogaciones de crédito en relación con la partida jurisdiccional.

Específicamente relacionado con el personal, podría decirse que ha disminuido el crédito del programa destinado a dicho rubro, teniendo mayor preponderancia el personal contratado, seguido de aquellos que revisten funciones en planta permanente. Esto último podría encontrar su explicación a un acompañamiento de la política de reducción del déficit fiscal implementada.

Tomando, entonces, el presente capítulo como marco contextual, se procederá a desarrollar seguidamente el marco teórico necesario para el análisis de la información recolectada para cada subsistema de la gestión de los recursos humanos en el AAT.

Capítulo 3: Marco teórico - Los subsistemas de la gestión de recursos humanos

1. Introducción

En el presente capítulo se desarrollará el marco teórico necesario para la comprensión de los datos recolectados y a la postre del análisis de los mismos. Se encuentra compuesto por siete apartados, uno para cada subsistema: planificación, organización del trabajo, empleo, rendimiento, compensación, desarrollo y relaciones humanas.

En cada uno de estos se propone una definición del subsistema, luego una explicación de las interrelaciones entre este y los demás subsistemas del modelo y, posteriormente, el desarrollo de las variables que lo definen junto a la determinación de sus distintos indicadores.

2. Subsistemas que componen el modelo

a) *Planificación*

Es el subsistema de ingreso al resto del modelo, a través del cual la organización determinará las necesidades de recursos, las falencias del modelo e identificará qué acciones correctivas deberá tomar para así subsanar las diferencias. Desde la planificación se habilita la posibilidad de dar coherencia estratégica a las decisiones, normas, políticas y prácticas de la gestión de recursos humanos.

Las organizaciones públicas basan su gestión de recursos humanos en acciones reactivas con escasa sino nula planificación, producto muchas veces de la cultura organizacional. Todo proceso planificador requiere de un sistema de información que permita la determinación de necesidades brutas y netas de

personal, profesionalización y tecnificación de este, así como la previsión de contingencias.

Una de las funciones del subsistema de planificación es contemplar la distribución de los recursos humanos y de la carga laboral entre ellos, por lo que el análisis planificado de la distribución de las tareas, el grado de responsabilidad y la carga horaria del personal en los tres horizontes de planeamiento toma preponderancia.

El subsistema de planificación de recursos humanos permite a las organizaciones generar proyecciones a corto, mediano y largo plazo de las necesidades en función de sus propias capacidades, determinando en consecuencia las acciones que deberán ser llevadas adelante para poder neutralizarlas. Este subsistema es el nexo vinculante generador de coherencia entre la estrategia de recursos humanos y la de la organización, desestimando a la vez la toma de decisiones reactivas o inerciales. Es por ello que se la denomina la "puerta de entrada" a la gestión de recursos humanos (Longo, 2002).

A través de los indicadores que se detallan a continuación puede conocerse el grado de articulación integral y de coherencia estratégica que posee el sistema de gestión de recursos humanos.

(Ic) Coherencia estratégica

Se encuentra determinada la alineación de la estrategia de gestión de recursos humanos con las prioridades y orientaciones estratégicas de la organización estrategia organizacional[105].

Determinación del indicador

[105] Al respecto, la Carta Iberoamericana de la Función Pública se refiere a la "Coherencia estratégica" como "(…) un rasgo esencial de cualquier sistema de función pública. Ello significa que la calidad de sus instrumentos e intervenciones no puede ser juzgada desde una supuesta normalización técnica o neutral, al margen de su conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización. La gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas."

- Alto: Existe estrategia de gestión recursos humanos determinada en función de una estrategia organizacional
- Medio: Existe estrategia de gestión recursos humanos, pero se carece de gestión de recursos humanos
- Bajo: No existe estrategia de gestión de recursos humanos ni estrategia organizacional.

(Ic) Información de base

Determinará la existencia de un adecuado, realista y actualizado sistema de información de las capacidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos.

Determinación del indicador

- Bueno: Existe buen flujo de intercambio de información con el área de recursos humanos de la organización que permita lograr un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes.
- Malo: No Existe buen flujo de intercambio de información con el área de recursos humanos de la organización que permita lograr un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes.

(Ic) Eficacia

Se trata del producto de una correcta correlación entre personal necesario y su nivel de tecnificación[106].

Determinación del indicador

- Alto Cantidad de personal suficiente (>20) y niveles de tecnificación igual o por encima del 60%
- Medio: Cantidad de personal suficiente (>20) y niveles de tecnificación por debajo del 40%
- Bajo: Déficits de personal (<15) y niveles de tecnificación por debajo del 20%.

(Ic) Administración

[106]Se encuentra determinado por el porcentaje de profesionales de comercio exterior.

Indicativo del nivel de involucramiento y de la participación activa de los directivos en la planificación de la gestión de los recursos humanos.

Determinación del indicador

- Alto: Existe alto nivel de participación de los Directivos en la planificación y la misma es objeto de seguimiento y actualización.
- Medio: Existe alto nivel de participación de los Directivos en la planificación, pero la misma no es objeto de seguimiento y actualización.
- Bajo: No existe alto nivel de participación de los Directivos ni de seguimiento y actualización en los procesos de planificación.

Tabla 2.1 Variables e indicadores – gestión de la planificación

Nombre de indicador	Determinación del indicador
(Ic) Coherencia estratégica	Alto: Existe estrategia de gestión recursos humanos determinada en función de una estrategia organizacional Medio: Existe estrategia de gestión recursos humanos, pero se carece de gestión de recursos humanos Bajo: No existe estrategia de gestión de recursos humanos ni estrategia organizacional.
(Ic) Información de base	Bueno: Existe buen flujo de intercambio de información con el área de recursos humanos de la organización que permita lograr un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes. Malo: No Existe buen flujo de intercambio de información con el área de recursos humanos de la organización que permita lograr un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes.
(Ic) Eficacia	Alto Cantidad de personal suficiente (>20) y niveles de tecnificación igual o por encima del 60% Medio: Cantidad de personal suficiente (>20) y niveles de tecnificación por debajo del 40% Bajo: Déficits de personal (<15) y niveles de tecnificación por debajo del 20%.
(Ic) Administración	Alto: Existe alto nivel de participación de los Directivos en la planificación y la misma es objeto de seguimiento y actualización. Medio: Existe alto nivel de participación de los Directivos en la planificación, pero la misma no es objeto de seguimiento y actualización. Bajo: No existe alto nivel de participación de los Directivos ni de seguimiento y actualización en los procesos de planificación.

b) *Organización del trabajo*

Se trata de un subsistema compuesto por las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos que tienen como objetivo la definición de las características y condiciones en que se desarrollarán las actividades o tareas y de aquellas que definirán los requisitos de idoneidad o competencias de las personas que las desempeñarán.

Con respecto a la especialización o no del puesto, debe apuntarse a lograr un equilibrio entre esas dos formas, la mayor polivalencia posible en la definición de los puestos sin perder la eficacia y la calidad necesaria en el producto final, sin caer en la definición taxativa y exhaustiva de la tarea ya que eso le restaría versatilidad (Longo, 2001).

Para trabajar con un esquema de competencias dentro de una organización es necesario definir las mismas en función de una misión y visión consensuada a partir del planeamiento estratégico y así lograr un diccionario de competencias que normalice las mismas.

La organización del trabajo se ve influenciada por la planificación, de quien recibe el input necesario[107] para su correcto funcionamiento. Por otro lado esta definición de las descripciones de los puestos de trabajo[108] (cuyo diseño debería responder a criterios de gestión y a resultados de oportunos estudios técnicos) y los perfiles de competencias (en cuyo diseño se detecta participación activa de los directivos), ejerce influencia sobre la gestión del empleo, impactando en la incorporación y movilidad (Longo, 2002); sobre la gestión del desarrollo permitiendo transparencia en ascensos, determinando las posibilidades de promoción existentes[109], permitiendo conocer al empleado sobre que será evaluado y generando un insumo

[107]Siempre y cuando se trate de la planificación a mediano/largo plazo ya que en el corto plazo u operativa la organización del trabajo se convierte en una variable independiente ya que pierde capacidad de ser modificada por el proceso de planificación.

[108] Según la Carta Iberoamericana de la Función Pública, las descripciones de puestos deben comprendersu misión, ubicación organizativa, principales dimensiones, funciones, responsabilidades las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. Así también, dicha fuente hace un llamado a la revisión frecuente de dichas descripciones, producto de la constante y dinámica evolución tecnológica y de procesos.

[109]Si el lector quisiera ampliar este punto, puede recurrir a Mertens (2000).

fundamental en el diseño de los planes de capacitación a la vez quegenera la tendencia a mantener una mayor nivel de pertinencia de los mismos.

Para el análisis del presente subsistema se emplearán la siguiente variable con sus respectivos indicadores.

(v) Diseño y definición de puestos y perfiles

Cuando nos referimos al diseño de los puestos de trabajo, se trata de la descripción de las tareas, funciones y responsabilidades otorgadas al puesto por parte de la organización. Esta definición de las actividades dará un marco de acción al empleado.

El diseño de perfiles hace referencia a la identificación de las competencias básicas necesarias para los puestos de trabajo. De eta forma se tiende a hacia la idoneidad del titular de ese puesto.

(Ic) Calidad de la definición de perfiles

Determinación del indicador

- Alta: Se generan estudios técnicos por personal idóneo previos a la definición de perfiles de competencias de los distintos puestos de trabajo y, dentro de las competencias seleccionadas para cada perfil se consideran aquellas cruciales para el éxito del desempeño de este.
- Media: No se generan estudios técnicos por personal idóneo previos a la definición de perfiles de competencias, pero dentro de las competencias seleccionadas para cada perfil se consideran aquellas cruciales para el éxito del desempeño de este.
- Baja: No se generan estudios técnicos por personal idóneo previos a la definición de perfiles de competencias de los distintos puestos de trabajo ni se consideran aquellas competencias cruciales para el éxito del desempeño de cada perfil.

(Ic)Administración

Determinación del indicador

- *Alto:* Existe una activa participación de los directivos en el diseño de perfiles, revisión periódica de la evolución de las tareas y su correspondiente adaptación del diseño de los puestos y los perfiles.
- *Medio:* Existe una activa participación de los directivos en el diseño de perfiles o revisión periódica de la evolución de las tareas y su correspondiente adaptación del diseño de los puestos y los perfiles.
- *Bajo: No* existe ni una activa participaciónde los directivos ni revisión periódica de la evolución de las tareas y su correspondiente adaptación del diseño de los puestos y los perfiles.

(Ic) Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos

Determinación del indicador

- Alta: Existe claridad en las relaciones formales y estructura de responsabilidades y poca rigidez de la descripción de las tareas que las vuelve adaptables a los cambios.
- Media: Existe poca claridad en las relaciones formales y estructura de responsabilidades, pero poca rigidez de la descripción de las tareas que las vuelve adaptables a los cambios.
- Baja: Existe poca claridad en las relaciones formales y estructura de responsabilidades y mucha rigidez de la descripción de las tareas que las vuelve inadaptables a los cambios.

Tabla 2.2 Variables e indicadores – gestión de la organización del trabajo

Variable	Indicador	Determinación del Indicador
Diseño y definición de puestos y perfiles	*(Ic) Calidad de la definición de perfiles*	Alta: Se generan estudios técnicos por personal idóneo previos a la definición de perfiles de competencias de los distintos puestos de trabajo y dentro de las competencias seleccionadas para cada perfil se consideran aquellas cruciales para el éxito del desempeño de este Media: No se generan estudios técnicos por personal idóneo previos a la definición de perfiles de competencias, pero dentro de las competencias seleccionadas para cada perfil se consideran aquellas cruciales para el éxito del desempeño de este. Baja: No se generan estudios técnicos por personal idóneo previos a la definición de perfiles de competencias de los distintos puestos de trabajo ni se consideran aquellas

		competencias cruciales para el éxito del desempeño de cada perfil
	(Ic) Administración	Alto: Existe una activa participación de los directivos en el diseño de perfiles, revisión periódica de la evolución de las tareas y su correspondiente adaptación del diseño de los puestos y los perfiles. Medio: Existe una activa participación de los directivos en el diseño de perfiles o revisión periódica de la evolución de las tareas y su correspondiente adaptación del diseño de los puestos y los perfiles. Bajo: No existe ni una activa participación de los directivos ni revisión periódica de la evolución de las tareas y su correspondiente adaptación del diseño de los puestos y los perfiles.
	(Ic) Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	Alta: Existe un organigrama claro que determina la estructura de responsabilidades y descripción de puestos (>70% lo conoce) y poca rigidez de la descripción de las tareas que las vuelve adaptables a los cambios. Media: Existe poca claridad (<70% lo conoce) en las relaciones formales y estructura de responsabilidades, pero poca rigidez de la descripción de las tareas que las vuelve adaptables a los cambios. Baja: Existe poca claridad (<70% lo conoce) en las relaciones formales y estructura de responsabilidades y mucha rigidez de la descripción de las tareas que las vuelve inadaptables a los cambios.

c) *Gestión del Empleo*

Este subsistema se encuentra comprendido por todas aquellas políticas y prácticas de personal que tienen como fin gestionar el flujo a través del cual el personal de la organización entra, se movilizay sale de la organización. (Longo, 2001).

La gestión del empleo se nutre del subsistema de organización del trabajo y, a través del diseño de puestos y perfiles, permite articular a los mismos con los empleados a lo largo de la carrera administrativa y ante necesidades de cambios de la organización. Por otro lado, la gestión del rendimiento nutre de información crucial en la definición de la movilidad interna o en determinadas circunstancias, la desvinculación de los empleados de la organización.

Para el análisis de este subsistema se tomaron en cuenta 3 variables (v) fundamentales: la incorporación, la movilidad y la desvinculación. De cada una de ellas se desarrollan a continuación los indicadores (Ic) que las componen.

(v) Incorporación

Comprende las políticas y prácticas relacionadas con el acceso de las personas al puesto de trabajo. La misma se encuentra compuesta por tres procesos: el reclutamiento, la selección y la inducción de las personas.

(Ic) Igualdad y mérito en el acceso

Determinación del indicador

- Alta: Existe la norma que regula las incorporaciones del nuevo personal y éstas se producen acorde a sus lineamientos.
- Media: No existe la norma que regula las incorporaciones del nuevo personal, pero las mismas se basan en un sistema transparente, abierto, de hecho y derecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos de idoneidad comprobada.
- Baja: Existe la norma que regula las incorporaciones, pero estas no se rigen por la misma.

(Ic) Calidad de la selección

Determinación del indicador

- Alta: Existe una norma regulatoria de los mecanismos de selección y los procedimientos de la organización se adecuan a la misma.
- Media: Existe una norma regulatoria de los mecanismos de selección y los procedimientos de la organización no se adecuan a la misma.
- Baja: No existe la norma relativa a la selección y los instrumentos de selección utilizados no guardan relación con los perfiles de competencias definidos, ni el personal incorporado cumple con criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobada.
- Muy baja: No existe la norma relativa de los mecanismos de selección ni procedimientos en la organización.

(Ic) Calidad de la recepción

Determinación del indicador

- Alta: Existen manuales de inducción y procedimientos desarrollados que facilitan el ingreso de nuevos empleados y colaboran en inducirlo al respecto de normas básicas de conducta y cultura organizacional.
- Media: Existen manuales de inducción y procedimientos desarrollados, pero estos no son eficientes en inducirlo al respecto de normas básicas de conducta y cultura organizacional.
- Baja: No existen manuales de inducción o la misma se da de informalmente

(v) Movilidad

Trata al respecto de los movimientos de las personas entre los distintos puestos de trabajo en la organización.

(Ic) Movilidad

Determinación del indicador

- Alto: Tiempo de permanencia/rotación de los empleados en su puesto de trabajo: menos de un año
- Medio: Tiempo de permanencia/rotación de los empleados en su puesto de trabajo: entre uno y cuatro años.
- Bajo: Tiempo de permanencia/rotación de los empleados en su puesto de trabajo: cuatro o más años.

(v) Desvinculación

Integra las políticas y prácticas de la gestión de recursos humanos que guardan relación con la extinción de la relación laboral. Esto puede tener su origen en sendas causas: bajo rendimiento producto de la evaluación, “downsizing”, motivos disciplinarios, etc.

(Ic) Disciplina

Determinación del indicador

- Alta: Existe la norma que regula los procedimientos disciplinarios y la organización tiene desarrollados y aplica los propios, acorde a los lineamientos de esta.

- Media: Existe la norma que regula los procedimientos disciplinarios y la organización tiene desarrollados los propios, acorde a los lineamientos de esta pero no los aplica.
- Baja: No existe la norma que regula los procedimientos disciplinarios pero la organización posee procedimientos disciplinarios desarrollados aplicables, que permiten corregir las conductas inadecuadas de los empleados y la posibilidad de rescisión de la relación de empleo una vez determinada fehaciente y objetivamente la incapacidad o bajo rendimiento de un empleado.
- Muy baja: no existe la norma que regula los procedimientos disciplinarios ni procedimientos desarrollados de corrección disciplinaria o de bajo rendimiento.

(Ic) Desvinculación

Determinación del indicador

- Bueno: Ante el cambio de gestión, no existen despidos o rescisiones basadas en orientación política.
- Malo: Ante el cambio de gestión se producen despidos o rescisiones basadas en orientación política.

Tabla 2.3 Variables e indicadores – gestión del empleo

Variable	Indicador	Determinación del Indicador
Incorporación	*(Ic) Igualdad y mérito en el acceso*	Alta: Existe la norma que regula las incorporaciones del nuevo personal y éstas se producen acorde a sus lineamientos. Media: No existe la norma que regula las incorporaciones del nuevo personal, pero las mismas se basan en un sistema transparente, abierto, de hecho y derecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos de idoneidad comprobada. Baja: Existe la norma que regula las incorporaciones, pero estas no se rigen por la misma.
	(Ic) Calidad de la selección	Alta: Existe una norma regulatoria de los mecanismos de selección y los procedimientos de la organización se adecuan a la misma. Media: Existe una norma regulatoria de los mecanismos de selección y los procedimientos de la organización no se adecuan a la misma. Baja: No existe la norma relativa a la selección y los instrumentos de selección utilizados no guardan relación con los perfiles de competencias definidos, ni el personal incorporado cumple con criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobada.
	(Ic) Calidad de la	Alta: Existen manuales de inducción y procedimientos

	recepción	desarrollados que facilitan el ingreso de nuevos empleados y colaboran en inducirlo al respecto de normas básicas de conducta y cultura organizacional. Media: Existen manuales de inducción y procedimientos desarrollados, pero estos no son eficientes en inducirlo al respecto de normas básicas de conducta y cultura organizacional. Baja: No existen manuales de inducción o la misma se produce informalmente
Movilidad	*(Ic) Movilidad*	Alto: Tiempo de permanencia/rotación de los empleados en su puesto de trabajo: menos de un año Medio: Tiempo de permanencia/rotación de los empleados en su puesto de trabajo: entre uno y cuatro años. Bajo: Tiempo de permanencia/rotación de los empleados en su puesto de trabajo: cuatro o más años.
Desvinculación	*(Ic) Disciplina*	Alta: Existe la norma que regula los procedimientos disciplinarios y estos se aplican acorde a sus lineamientos. Media: Existe la norma que regula los procedimientos disciplinarios y estos no se aplican acorde a sus lineamientos o no se aplican. Baja: No existe la norma que regula los procedimientos disciplinarios pero la organización posee procedimientos disciplinarios desarrollados aplicables, que permiten corregir las conductas inadecuadas de los empleados.
	(Ic) Desvinculación	Bueno: Ante el cambio de gestión, no existen despidos o rescisiones basadas en orientación política. Malo: Ante el cambio de gestión se producen despidos o rescisiones basadas en orientación política.

d) *Gestión del Rendimiento*

La gestión del rendimiento tiene como fin ulterior influir sobre el rendimiento del personal de la organización para alinearlo con las prioridades de ésta y mantenerlo lo más alto posible. De esta forma se persigue la mejora sostenida de la contribución de los empleados en la persecución de los objetivos organizacionales y se obtiene información valiosa para la toma de decisiones en los distintos subsistemas de la gestión de recursos humanos (Longo, 2002).

La gestión del rendimientose encuentra relacionado por un lado por el subsistema de organización del trabajo, de quien recibe las definiciones básicas necesarias para poder definir e instrumentar sus procesos, y por el otro lado de la

gestión de la compensación y desarrollo, a los que nutre de información para que estos últimos puedan dar cumplimiento de sus finalidades y, en consecuencia, coadyuvar a brindar robustez al modelo[110].

Se encuentra comprendido por tres grandes etapas de un ciclo continuo[111], la planificación, el seguimiento y la evaluación del rendimiento. Para el diagnóstico del subsistema en cuestión, estas tres etapas del ciclo constituirán la variable Evaluación del personal(v).

(v) Evaluación del personal

La variable de evaluación de rendimiento se refiere a la efectiva aplicación y posterior contrastación de aquellas pautas previamente definidas y comunicadas, con el resultado obtenido de la misma.

(Ic) Planificación

Determinación del indicador

- Alto: Existe una relación directa entre la estrategia de la Dirección y la definición explícita de estándares de rendimiento esperado de los empleados. La comunicación de estos es eficiente, por ende, los empleados saben sobre qué factores serán evaluados.
- Medio: Existe una relación directa entre la estrategia de la Dirección y la definición explicita de estándares de rendimiento esperado de los empleados. La comunicación de estos es ineficiente.
- Bajo: No existe una relación directa entre la estrategia de la Dirección y la definición explicita de estándares de rendimiento esperado de los empleados, y/o la comunicación de estos estándares es ineficiente.

[110] La mejora en el rendimiento de los empleados, no sólo se traduce como una finalidad en si del sistema de gestión de rendimiento, sino que podría decirse que constituye la finalidad en sí de la propia estrategia del sistema. Si se desea ampliar este punto, ver Longo (2005).

[111] Este subsistema tiene la particularidad de ser un proceso iterativo que involucra dos procesos macro, uno concomitante de seguimiento activo del rendimiento a lo largo de todo el ciclo observando y apoyando el desempeño y otro de retroalimentación de la cual se obtiene información que dará origen a planes de mejora de rendimiento, insumo para la siguiente etapa de planificación del siguiente ciclo.

(Ic) Seguimiento

Determinación del indicador

- Bueno: En función de análisis de la evaluación de rendimiento del ciclo anterior se desarrollan planes de mejora
- Malo: En función de las evaluaciones del ciclo anterior, no se desarrollan planes de mejora o los que se desarrollan carecen de metodología.

(Ic) Evaluación

Determinación del indicador

- Alto: Se evalúa el rendimiento del personal en función de los estándares previamente determinados y comunicados y los criterios sobre los que se ha desarrollado la herramienta de evaluación son percibidos como confiables y objetivos.
- Medio: Se evalúa el rendimiento del personal en función de los estándares previamente determinados comunicados pero los criterios sobre los que se ha desarrollado la herramienta de evaluación no son percibidos como confiables y objetivos
- Bajo: No se evalúa el rendimiento del personal.

Tabla 2.4 Variables e indicadores – gestión del rendimiento

Variable	Indicador	Determinación del Indicador
Evaluación del personal	*(Ic) Planificación*	Alto: Existe una relación directa entre la estrategia de la Dirección y la definición explicita de estándares de rendimiento esperado de los empleados. La comunicación de estos es eficiente, por ende, los empleados saben sobre qué factores serán evaluados. Medio: Existe una relación directa entre la estrategia de la Dirección y la definición explicita de estándares de rendimiento esperado de los empleados. La comunicación de estos es ineficiente Bajo: No existe una relación directa entre la estrategia de la Dirección y la definición explicita de estándares de rendimiento esperado de los empleados, y/o la comunicación de estos estándares es ineficiente.
	(Ic) Seguimiento	Bueno: En función de análisis de la evaluación de rendimiento del ciclo anterior se desarrollan planes de mejora Malo: En función de las evaluaciones del ciclo anterior, no se desarrollan planes de mejora o los que se desarrollan no son hechos de manera adecuada.
	(Ic) Evaluación	Alto: Se evalúa el rendimiento del personal en función de los

		estándares previamente determinados y los criterios sobre los que se ha desarrollado la herramienta de evaluación son percibidos como confiables y objetivos. Medio: Se evalúa el rendimiento del personal en función de los estándares previamente determinados pero los criterios sobre los que se ha desarrollado la herramienta de evaluación no son percibidos como confiables y objetivos Bajo: No se evalúa el rendimiento del personal.

e) *Gestión de la Compensación*

Este subsistema comprende la gestión del modelo de compensaciones retributivas y no retributivas que la organización brinda a sus empleados[112] en concepto de contraprestación por su trabajo a la organización.

Se encuentra vinculado con el subsistema de la organización del trabajo por contener en el diseño de los puestos de trabajo, el insumo necesario de base para determinar las estructuras salariales y con el de la gestión del rendimiento ya que de las evaluaciones del personal se podrán desprender las políticas y prácticas de retribuciones salariales no monetarias y/o monetarias variables.

Se trabajará sobre la variable (v) de retribución monetaria y no monetaria, la cual se encuentra conformada por los siguientes indicadores (Ic).

(v) Retribución monetaria y no monetaria

Se trata del salario pecuniario y emocional percibido por el trabajador a cambio de las tareas realizadas

(Ic) Equidad interna

Determinación del indicador

- Alto: El 60% o más de los empleados percibe equidad en las remuneraciones en comparación con la propia.

[112] Existen distintos modelos de compensación aplicables en una organización. Si se pretende profundizar en ellos se recomienda la lectura de Corral (2006).

- Medio: Entre el 30% y el 60% de los empleados percibe equidad en las remuneraciones en comparación con la propia.
- Bajo: Menos del 30% de los empleados percibe equidad en las remuneraciones en comparación con la propia.

(Ic) Equidad externa

Determinación del indicador

- Bueno: Existe capacidad de atracción, retención y motivación de personal necesario idóneo y competente en la estructura de retribuciones.
- Malo: No existe capacidad de atracción, retención y motivación de personal necesario idóneo y competente en la estructura de retribuciones.

(Ic) Eficacia de las políticas de compensación

Determinación del indicador

- Alto: El 60% o más del personal se siente estimulado a generar mayores esfuerzos, rendimientos individuales o grupales y de aprendizaje y desarrollo de competencias como consecuencia de los mecanismos de retribución.
- Medio: Entre el 30% y el 60% del personal se siente estimulado a generar mayores esfuerzos, rendimientos individuales o grupales y de aprendizaje y desarrollo de competencias como consecuencia de los mecanismos de retribución.
- Bajo: Menos del 30% del personal se siente estimulado a generar mayores esfuerzos, rendimientos individuales o grupales y de aprendizaje y desarrollo de competencias como consecuencia de los mecanismos de retribución.

(Ic) Retribución no monetaria

Determinación del indicador

- Alto: Más del 60% del personal es beneficiario de políticas e instrumentos de reconocimiento no monetario en función de sus logros.

- Medio: Entre el 30% y el 60% del personal es beneficiaria de políticas e instrumentos de reconocimiento no monetario en función de sus logros.
- Bajo: Menos del 30% del personal es beneficiaria de políticas e instrumentos de reconocimiento no monetario en función de sus logros.

Tabla 2.5 Variables e indicadores – gestión de la compensación

Variable	Indicador	Determinación del Indicador
Retribución monetaria y no monetaria	*(Ic) Equidad interna*	Alto: El 60% o más de los empleados percibe equidad en las remuneraciones en comparación con la propia. Medio: Entre el 30% y el 60% de los empleados percibe equidad en las remuneraciones en comparación con la propia. Baja: Menos del 30% de los empleados percibe equidad en las remuneraciones en comparación con la propia.
	(Ic) Equidad externa	Bueno: Existe capacidad de atracción, retención y motivación de personal necesario idóneo y competente en la estructura de retribuciones. Malo: No existe capacidad de atracción, retención y motivación de personal necesario idóneo y competente en la estructura de retribuciones.
	(Ic) Eficacia de las políticas de compensación	Alto: El 60% o más del personal se sienten estimulados a generar mayores esfuerzos, rendimientos individuales o grupales y de aprendizaje y desarrollo de competencias como consecuencia de los mecanismos de retribución. Medio: Entre el 30% y el 60% del personal se sienten estimulados a generar mayores esfuerzos, rendimientos individuales o grupales y de aprendizaje y desarrollo de competencias como consecuencia de los mecanismos de retribución. Bajo: Menos del 30% del personal se sienten estimulados a generar mayores esfuerzos, rendimientos individuales o grupales y de aprendizaje y desarrollo de competencias como consecuencia de los mecanismos de retribución.
	(Ic) Retribución no monetaria	Alto: Más del 60% del personal es beneficiaria de políticas e instrumentos de reconocimiento no monetario en función de sus logros. Medio: Entre el 30% y el 60% del personal es beneficiaria de políticas e instrumentos de reconocimiento no monetario en función de sus logros. Bajo: Menos del 30% del personal es beneficiaria de políticas e instrumentos de reconocimiento no monetario en función de sus logros.

f) *Gestión del Desarrollo*

En este subsistema se implementan aquellas políticas y prácticas que tienen como fin el incentivo del crecimiento y desarrollo profesional de los empleados, fomentando la capacitación necesaria y definiendo los planes de carrera que articulen las necesidades estratégicas de la organización con las particulares de los trabajadores.

Se encuentra compuesto por dos variables bien concretas, las políticas de promoción y carrera y las de formación. Se trata de dos procesos muy relacionados con el mérito del personal dentro de la organización[113].

Existe un estrecho nexo con la gestión del empleo al definir éste los flujos de personal dentro de la organización, y con la gestión del rendimiento a la que toma como fuente de información necesaria al momento de desarrollar capacitaciones o determinar promociones. Debe mantener coordinación del subsistema bajo análisis con el de la gestión de la compensación por existir una correlatividad entre carrera administrativa y progresión salarial.

Para el análisis del presente subsistema se han tomado dos variables de análisis(v): Políticas de promoción y carrera administrativa y Políticas de formación y aprendizaje individual y colectivo, compuestas por distintos indicares (Ic).

(v) Políticas de promoción y carrera administrativa

Aquellas por las cuales los empleados progresan dentro de la organización, ya sea por su aporte o por el reconocimiento de la misma. Al hablar de promoción y carrera, nos referimos a las oportunidades que brinda la organización a sus empleados de poder ascender en el organigrama formal a lo largo de su trayectoria laboral en la organización, crecimiento que es acompañado por trabajos de mayor complejidad y mejor remuneración.

[113] Si el lector quisiera ampliar este punto, puede consultar Laschera y Penedo (2015).

(Ic) Normativo de carrera

Determinación del indicador

- Alto: Existe una normativa al respecto de la carrera administrativa y el área se adecua a la misma
- Medio: Existe una normativa al respecto de la carrera administrativa pero el área no se adecua a la misma.
- Bajo: No existe normativa al respecto

(Ic) Calidad del diseño de carrera

Determinación del indicador

- Bueno: Existe cierta flexibilidad en la gestión de la carrera del personal sin excesos de barreras formales. Existe el crecimiento y desarrollo horizontal de la carrera.
- Malo: La gestión de la carrera del personal carece de flexibilidad y posee excesos de barreras formales. No existe el crecimiento y desarrollo horizontal de la carrera.

(Ic) Eficacia de las políticas de promoción

Determinación del indicador

- Alto: Existen planes de carrera y son debidamente comunicados y más del 60% del personal se encuentra satisfecho en sus expectativas personales.
- Medio: Existen planes de carrera y son debidamente comunicados y menos del 60% del personal se encuentra satisfecho en sus expectativas personales
- Bajo: No existen planes de carrera o no son debidamente comunicados.

(v) Políticas de formación y aprendizaje individual y colectivo

Comprende aquellas actividades que la organización lleva adelante con el fin de que las personas que la componen sean capacitadas adecuadamente con el fin de

complementar y maximizar los conocimientos que trajo consigo al momento del ingreso y brindarles una mayor adaptabilidad a los cambios en las tareas, permitiéndole su promoción y desarrollo.

(Ic) Normativo de formación

Determinación del indicador

- Alto: Existe una normativa al respecto de la capacitación y el área se adecúa a la misma
- Medio: Existe una normativa al respecto de la capacitación, pero el área no se adecúa a la misma.
- Bajo: No existe normativa al respecto.

(Ic) Calidad de la formación

Determinación del indicador

- Alto: más del 60% del personal ha tenido acceso a oportunidades apropiadas de formación y desarrollo para hacer frente a déficits de rendimiento para apoyar su crecimiento profesional.
- Medio: Entre el 30% y el 60% del personal ha tenido acceso a oportunidades apropiadas de formación y desarrollo para hacer frente a déficits de rendimiento para apoyar su crecimiento profesional.
- Bajo: menos del 30% del personal ha tenido acceso a oportunidades apropiadas de formación y desarrollo para hacer frente a déficits de rendimiento para apoyar su crecimiento profesional.

(Ic) Gestión de la formación

Determinación del indicador

- Alto: Existen programas de capacitación ofertados y ejecutados basados en diagnósticos técnicos de necesidades de los distintos perfiles y se produce la

evaluación de estas capacitaciones en función del impacto de la misma sobre el rendimiento de las personas en sus tareas.

- Medio: Existen programas de capacitación ofertados y ejecutados, pero no se produce la evaluación de estas capacitaciones en función del impacto de la misma sobre el rendimiento de las personas en sus tareas.
- Bajo: No existen programas de capacitación ofertados y ejecutados ni evaluaciones de estas capacitaciones.

Tabla 2.6 Variables e indicadores – gestión del desarrollo

Variable	Indicador	Determinación del Indicador
Políticas de promoción y carrera administrativa	*(Ic) Normativo de carrera*	Alto: Existe una normativa al respecto de la carrera administrativa y el área se adecua a la misma Medio: Existe una normativa al respecto de la carrera administrativa pero el área no se adecua a la misma. Bajo: No existe normativa al respecto
	(Ic) Calidad del diseño de carreras	Bueno: Existe cierta flexibilidad en la gestión de la carrera del personal, sin excesos de barreras formales. Existe crecimiento y desarrollo horizontal de la carrera. Malo: La gestión de la carrera del personal carece de flexibilidad y posee excesos de barreras formales. No existe crecimiento y desarrollo horizontal de la carrera.
	(Ic) Eficacia de las políticas de promoción	Alto: Existen planes de carrera y son debidamente comunicados y más del 60% del personal se encuentra satisfecho en sus expectativas personales. Medio: Existen planes de carrera y son debidamente comunicados y menos del 60% del personal se encuentra satisfecho en sus expectativas personales Bajo: No existen planes de carrera o no son debidamente comunicados.
Políticas de formación y aprendizaje individual y colectivo	*(Ic) Normativo de formación*	Alto: Existe una normativa al respecto de la capacitación y el área se adecua a la misma Medio: Existe una normativa al respecto de la capacitación, pero el área no se adecua a la misma. Bajo: No existe normativa al respecto.
	(Ic) Calidad de la formación	Alto: Más del 60% del personal ha tenido acceso a oportunidades apropiadas de formación y desarrollo para hacer frente a déficits de rendimiento para apoyar su crecimiento profesional. Medio: Entre el 30% y el 60% del personal ha tenido acceso a oportunidades apropiadas de formación y desarrollo para hacer frente a déficits de rendimiento para apoyar su crecimiento profesional. Bajo: Menos del 30% del personal ha tenido acceso a oportunidades apropiadas de formación y desarrollo para hacer frente a déficits de rendimiento para apoyar su crecimiento profesional.
	(Ic) Gestión de la formación	Alto: Existen programas de capacitación ofertados y ejecutados basados en diagnósticos técnicos de

		necesidades de los distintos perfiles y se produce la evaluación de estas capacitaciones en función del impacto de esta sobre el rendimiento de las personas en sus tareas. Medio: Existen programas de capacitación ofertados y ejecutados, pero no se produce la evaluación de estas capacitaciones en función del impacto de la misma sobre el rendimiento de las personas en sus tareas. Bajo: No existen programas de capacitación ofertados y ejecutados ni evaluaciones de estas capacitaciones.

g) *Gestión de las Relaciones Humanas*

Se trata de la "puerta trasera" del modelo que vuelca su poder influyente sobre la totalidad de los subsistemas que lo componen. Se trata de una serie de dimensiones que tendrán un impacto transversal sobre la totalidad del modelo propuesto.

La gestión de las relaciones humanas pone el foco en gestionar las relaciones entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando adquieren dimensión colectiva. Se alcanza esta dimensión cuando el interlocutor no se trata de un empleado individual sino en la totalidad de las personas que componen el plantel (Longo, 2002).

Se encuentra compuesto por dosvariables, la gestión del clima organizativo y de las relaciones laborales y la de la satisfacción del personal. Estas serán tomadas como variables de análisis junto a sus respectivos indicadores.

(v) Relaciones y Clima laboral

Entiende al respecto del clima laboral por medio de evaluaciones o cuestionarios periódicas realizadas mediante instrumentos fiables y, a través de estas, generar revisiones, mejoras de las políticas y prácticas que afecten al mismo, generando así mejoras en el clima laboral. Producto de esto permitirá impactar positivamente en los demás subsistemas del modelo y a la postre en el desarrollo de eficiencia y eficacia en el logro de objetivos organizacionales.

(Ic) Gestión del clima

Determinación del indicador

- Alto: Existe una evaluación periódica del clima laboral. Estas son insumo de revisiones y formulación de mejoras en este aspecto. Existen actividades en relación con la mejora del clima laboral.
- Medio: Existe una evaluación periódica del clima laboral. Las evaluaciones periódicas de clima laboral no son insumo de revisiones y formulación de mejoras en este aspecto. Existen o no actividades programadas en relación con la mejora del clima laboral.
- Bajo: No Existe una evaluación periódica del clima laboral. Existen o no actividades programadas con relación a la mejora del clima laboral.

(v) Nivel de satisfacción del personal

Políticas y prácticas de comunicación tanto vertical como horizontal y todas aquellas destinadas a mantener la percepción de la satisfacción de los servidores públicos. Se hace referencia a la existencia o no de canales formales de comunicación que permiten el flujo de información dentro de la organización de forma ágil, oportuna fiable e inclusiva.

(Ic) Eficacia de la comunicación

Determinación del indicador

- Bueno: Existen mecanismos de participación y comunicación de los empleados que permiten a los directivos conocer sus peticiones, sugerencias y opiniones y apalancar el sentido de pertenencia de los empleados con la

organización. El nivel de comunicación permite la fluidez de las decisiones de niveles superiores así como de la información relevante.

- Malo: No existen mecanismos de participación y comunicación de los empleados o existen y no son abordados de forma correcta. El nivel de comunicación no permite la fluidez de las decisiones de niveles superiores así como de la información relevante.

(Ic) Gestión del conflicto laboral

Determinación del indicador

- Alto: Existe un nivel bajo de conflictividad, así como mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos. Existe un clima de conciliación y no de confrontación.
- Medio: Existe un nivel medio de conflictividad, así como endebles mecanismos para la gestión y resolución pactada de los conflictos. Existe un clima de conciliación y no de confrontación.
- Bajo: Existe un nivel alto de conflictividad, así como inexistencia de mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos. Existe un clima de confrontación y no de conciliación.

Tabla 2.7 Variables e indicadores – gestión de las relaciones humanas

Variable	Indicador	Determinación del indicador
Relaciones y Clima laboral	*(Ic) Gestión del clima*	Alto: Existe una evaluación periódica del clima laboral. Estas son insumo de revisiones y formulación de mejoras en este aspecto. Existen actividades programadas en relación con la mejora del clima laboral. Medio: Existe una evaluación periódica del clima laboral. Las evaluaciones periódicas de clima laboral no son insumo de revisiones y formulación de mejoras en este aspecto. Existen o no actividades programadas en relación con la mejora del clima laboral. Bajo: No Existe una evaluación periódica del clima laboral. Existen o no actividades programadas en relación con la mejora del clima laboral.
Nivel de satisfacción del personal	*(Ic) Eficacia de la comunicación*	Bueno: Existen mecanismos de participación y comunicación de los empleados que permiten a los directivos conocer sus peticiones, sugerencias y opiniones y apalancar el sentido de pertenencia de los empleados con

		la organización. El nivel de comunicación permite la fluidez de las decisiones de niveles superiores así como de la información relevante. Malo: No existen mecanismos de participación y comunicación de los empleados o existen y no son abordados de forma correcta. El nivel de comunicación no permite la fluidez de las decisiones de niveles superiores así como de la información relevante
	(Ic) Gestión del conflicto laboral	Alto: Existe un nivel bajo de conflictividad, así como mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos. Existe un clima de conciliación y no de confrontación. Medio: Existe un nivel medio de conflictividad, así como mecanismos para la gestión y resolución pactada de los conflictos. Existe un clima de conciliación y no de confrontación. Bajo: Existe un nivel alto de conflictividad, así como inexistencia de mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos. Existe un clima de confrontación y no de conciliación.

Capítulo 4: Gestión de RRHH en la AAT: hallazgos sobre una estrategia desarticulada Hallazgos paracada subsistema

1. Introducción

En el presente capítulo se procederá a describir los hallazgos fruto del procesamiento de información primaria. Al momento de hacerlo se repasarán los distintos subsistemas, detallando para cada uno los niveles de los indicadores que los componen y su impacto sobre el sistema integrado de gestión de los recursos humano, en particular pondremos acento en los indicadores que muestran la gestión del conocimiento en materia de comercio exterior.

Siempre desde una visión sistémica y como fuera detallado en el capítulo 1, estos subsistemas se ven influenciados los unos a los otros Es importante el detalle de esta interrelación ya que en ésta se encontrará gran sustancia en del análisis. Se tornaría infructuoso ver estos subsistemas como compartimentos estancos ya que los mismos no escapan a la lógica de la visión integradora, representando engranajes de una gran maquinaria compleja que es la organización pública. En función de la interrelacionalidad mencionada como condicionante, es imperativo un conjunto mínimo de prácticas y/o políticas de cada subsistema que nutra a aquel al que influye y desencadene así una lógica circular que se torne virtuosa (CLAD, 2016).

2. Hallazgos por Subsistema

a) Planificación

Se pudo determinar a través de entrevistas con personal jerárquico que el AAT posee grandes dificultades en su subsistema de planificación. Según un coordinador de área entrevistado, tanto la Dirección de Exportaciones como el Ministerio no cuentan

con una estrategia organizacional clara o al menos comunicada. Tampoco se llevan adelante en la Dirección tareas de planificación, solamente trabajan sobre la necesidad operativa del momento. Se genera de esta manera una considerable desarticulación de la planificación de la gestión de los recursos con la estrategia organizacional. Esto se ve representado por un **indicador bajo de coherencia estratégica**, clave en el modelo manifestado por la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

De una entrevista a un coordinador del AAT, se desprende que su relación con el área de recursos humanos se encuentra relacionada principalmente a "*ausencias, movimientos de personal o licencias, no a previsiones de personal*", mientras que un asesor de área manifestó poder saber la cantidad de gente que hay en la misma y perfiles si le fuera requerido. Se torna razonablemente adecuada la obtención de información de base que permita obtener un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro. Todo esto se traduce en un ***indicador de información base bueno***.

De acuerdo con lo manifestado por los mismos entrevistados, solamente el 25% del personal del área es profesional de comercio exterior (ver gráfico 4.2), lo que sobre un total de 20 (ver gráfico 4.1) personas promedio surgidas de las encuestas, se traduce en un ***indicador de eficacia medio***.

Gráfico 4.1 Cantidad de personal

Gráfico 4.2 Porcentaje de profesionales

En cuanto al **indicador de administración**, acorde a lo declarado por personal jerárquico, la planificación realizada carece de sus cualidades ya que presenta meramente características reactivas frente a la operatoria diaria, no existiendo previsión ni revisiones periódicas para corregir desvíos. Al margen de la inexistente planificación y seguimiento, los niveles jerárquicos tienen participación activa en tareas relacionadas. Esto puede traducirse en un **indicador medio**.

Existe un nivel bajo de **coherencia estratégica**, ratio medio de personal calificado y nivel medio de participación de directivo en los procesos de planificación. Por otro lado, existe un conocimiento razonable de las disponibilidades cuanti y cualitativas de los recursos humanos existentes y disponibles, factor clave al momento de realizar un diagnóstico de esta temática(Guardo, 2013).

Teniendo en cuenta que el presente es un subsistema de entrada al modelo y que por definición tiene influencia sobre la totalidad de éste, puede anticiparse en función de dichos hallazgos, que el AAT posee una base poco sólida de gestión de planificación, cuyas consecuencias impactarán sobre el resto del modelo.

Tabla 4.1 **Resultados Subsistema de Planificación**

Nombre de indicador	Nivel del indicador
(Ic) Coherencia estratégica	Bajo
(Ic) Información de base	Bueno
(Ic) Eficacia	Medio
(Ic) Administración	Medio

Faltaría un párrafo o algo respecto a los dos gráficos anteriores 4.1 y 4.2 si no aparecen sueltos…

b) Organización del trabajo

Con relación al análisis de la variable de **diseño y definición de puestos y perfiles**, en primer término, todos los entrevistados de nivel jerárquico coinciden en que no existen estudios técnicos en el área de admisión temporaria realizados por parte de

personal idóneo para definir los perfiles de competencias de los distintos puestos de trabajo, ni se identifican competencias adicionales a los requisitos formales y académicos de idoneidad de los perfiles de los ocupantes de los puestos.

De acuerdo con un entrevistado de nivel jerárquico, no existen exigencias en este sentido dentro del área, definiéndose las competencias[114] y requisitos por la premura de la necesidad y los tiempos. Por otro lado, el total de los entrevistados manifestó que, dentro de las competencias de los perfiles, no se consideran aquellas cruciales para el éxito del desempeño de cada perfil, ya que se tienen únicamente en cuenta los antecedentes laborales y estudios cursados como referencia sin importar la relación con las tareas. Esto se traduce en un **indicador de calidad de la definición de perfiles bajo.**

Pudo determinarse un **indicador de administración de nivel medio** ya que, según lo manifestado por un entrevistado de nivel jerárquico, se llevan adelante revisiones periódicas de la evolución de las tareas, pero ni los perfiles y puestos ni la adaptación de estos se ven alcanzados por las mismas, sino que sus efectos solamente producen una mera redistribución de tareas. Por otro lado, concuerdan los entrevistados en que existe participación de los directivos en el diseño de perfiles, pero esto no implica que haya algún tipo de planificación previa de las necesidades de reclutamiento.

Se detecta un nivel bajo en el **indicadorde calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos.** Esto se debe a que un 76.92% (ver gráfico 4.3) de los encuestados manifiesta que no existe un organigrama claro y preciso que determine la estructura de responsabilidades de la dirección y la descripción formal de sus tareas. Por otro lado, de entrevistas con funcionarios de nivel jerárquico surge que el diseño de puestos de trabajo se presenta como una consecuencia de la cuestión operativa diaria y no a consideraciones normativas. El 66.67% (ver gráfico 4.4) de personal empleado cree que le sería fácil adaptar sus tareas por cambios imprevistos a las necesidades de

[114] Al respecto, Ibarra (2000) define la competencia laboral como “la capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades o destrezas en abstracto; es decir, la competencia es la integración”.

la Dirección, pero manifiestan que esto es producto de la inexistencia de descripción explicita de tareas y funciones. Por otro lado, un directivo de nivel jerárquico coincide en la inexistencia de descripción de tareas agregando que "(…) *las tareas son ajustadas acorde a la normativa, modificándose en función de la gestión diaria*".

Gráfico 4.3 Existencia de organigrama

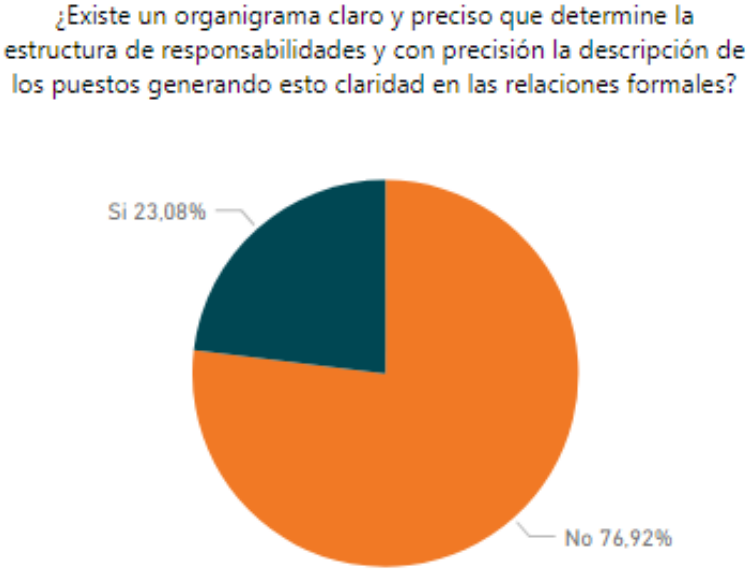
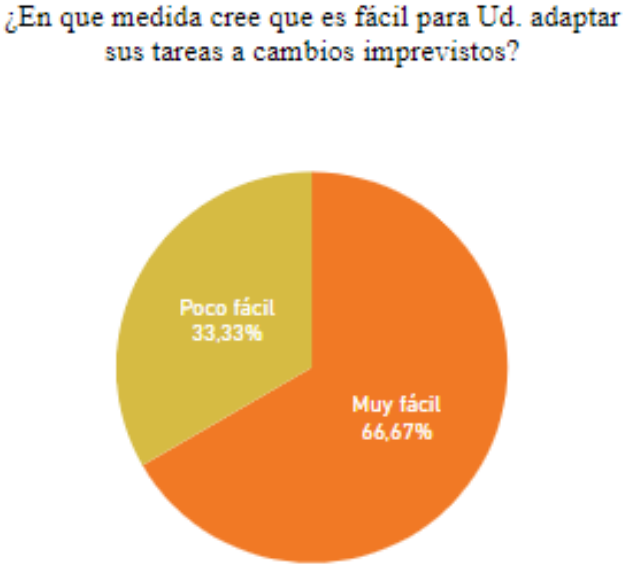


Gráfico 4.4 Adaptabilidad



En síntesis, el subsistema de organización del trabajo presenta en términos generales niveles bajos de sus indicadores componentes. La inexistencia de un correcto diseño y evaluación de puestos y perfiles de trabajo tendrá como efecto, un escaso desarrollo de nuevas competencias, bajo crecimiento del personal dentro de la organización (Mertens, 2000) y por ende perdida de adaptabilidad del AAT, así como incidencia sobre los niveles de motivación y de desarrollo del personal, colaborando también al deterioro del clima laboral.

De implementarse correctas políticas y prácticas en este subsistema, podrían desarrollarse nuevas competencias dentro de AAT que, de ser transferibles a otras áreas o puestos de trabajo, aumentaría la motivación de los empleados por capacitarse en pos de obtener mayor movilidad tanto interna como externa. Se produciría así un impacto directo sobre el subsistema de gestión del desarrollo y del empleo.

Por otro lado, desde la gestión de organización del trabajo se torna requisito indispensable el diseño adecuado de los puestos y la correcta descripción de este para así comunicarlos a los futuros evaluados junto a las metas y objetivos (Longo, 2005) y de esa forma, generar eficiencia en el subsistema de gestión del rendimiento dentro del AAT.

Tabla 4.2 **Resultados Subsistema Org. Del Trabajo**

Variable	Indicador	Nivel del Indicador
Diseño y definición de puestos y perfiles	*(Ic) Calidad de la definición de perfiles*	Bajo
	(Ic)Administración	Medio
	(Ic)Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	Bajo

c) Gestión del empleo

En primera instancia debe entenderse a la variable de incorporación por tratarse del primer paso en el tránsito por el AAT. Al respecto, el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), el Convenio

Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional[115]y la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en su enunciado de los principios por los cuales debe regirse el acceso al empleo público, comparten taxativamente los de igualdad de oportunidades, publicidad, transparencia, comprobación fáctica de idoneidad como primera medida y garantía de imparcialidad en los procesos de selección.

El 83.34% de los empleados encuestados manifiestan diversos mecanismos que se accionan al momento de acceder a los puestos. Los ingresos se producen por recomendación de un funcionario de nivel superior, por entrevista personal sin procedimientos y mecanismos de garantías explícitos, porque el candidato es conocido de otro funcionario de staff cuya recomendación es crucial o por desmantelamiento de otra área y necesidad de reubicación del personal. En concreto, existe una norma que regula las incorporaciones del nuevo personal, pero el mecanismo de contratación vigente está lejos de regirse según los lineamientos que indica esa norma, por ello nos encontramos frente a un **indicador de igualdad y merito en el acceso bajo**.

El Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional y la Carta Iberoamericana de la Función Pública[116], manifiestan que los procedimientos de selección del personal deben contemplar básicamente sistemas de evaluación de antecedentes, experiencias relacionadas con el cargo, conocimiento, habilidades y aptitudes para determinar la idoneidad de la función a cubrir, dotados de eficiencia, eficacia, objetividad, transparencia y publicidad.

En ese sentido, la Carta Iberoamericana de la Función pública manifiesta la necesidad de la elección de acuerdo con el mérito y la capacidad y por, sobre todo, la eficacia y la eficiencia en los procesos de selección, Longo (2001) concuerda con esto y agrega que la no profesionalización de los órganos de selección o lo que es lo mismo, su “amateurismo”, tienen el efecto de tornar vulnerable el sistema de garantías en el acceso a los puestos.

[115] El Decreto 2.098/2008, en su Título IV, el CCT 214/2006 en su Título II, artículo 11 y subsiguientes.

[116] El Decreto 2.098/2008 en su Capítulo III, el CCT 214/2006 en su Título VI, Capítulo III, artículo 56 y 60 y la Carta Iberoamericana de la Función Pública en su Capítulo IV.

De los entrevistados del nivel jerárquico (ver gráfico 4.5), el 50% manifiesta que el mecanismo de incorporación es la recomendación y el restante porcentaje menciona la entrevista personal como etapa clave para la contratación. Si a la luz de lo manifestado en el indicador de igualdad se analiza el presente, éste se traduce en un **indicador de lacalidad de la selección medio**.

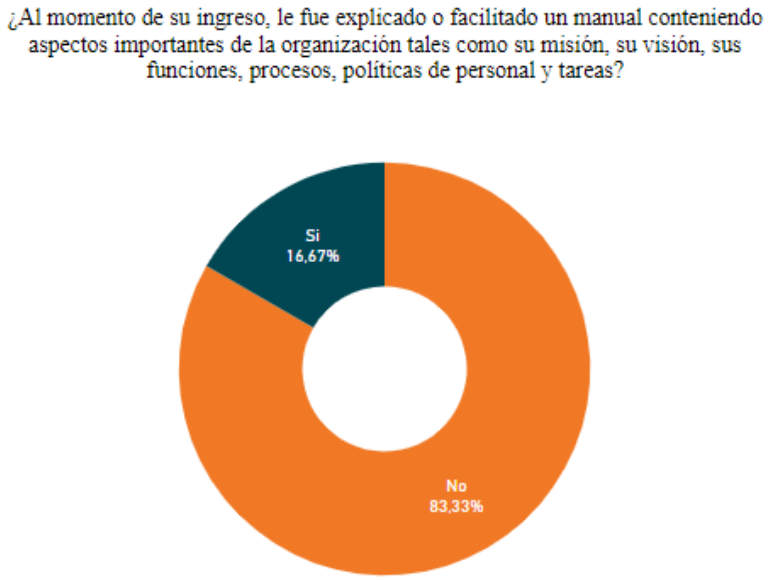
Debe recordarse aquí la diferencia imperante entre estos dos indicadores desarrollados. En cuanto al primero de ellos, se refiere a los mecanismos a través de los cuales se accede a los puestos, mientras que el segundo pone su foco sobre la calidad de los procedimientos que se despliegan al momento de elegir el mejor candidato a cubrir las necesidades de personal.

Gráfico 4.5 Mecanismos de incorporación

Se logró determinar que el 83.33% (ver gráfico 4.6) de los empleados entrevistados no recibieron ningún curso de inducción, ya sea de manera oral o por medio de un manual que contuviese aspectos clave de la organización y las tareas a desarrollar. Uno de los empleados encuestados del AAT manifestó que existe una preponderancia a la inducción informal oral en la cual "*Los empleados que están hace más tiempo en el*

área son los que les explican el funcionamiento del área a los nuevos". La ausencia de estos instrumentos formales o informalmente consensuados, desarrollados y supervisados, se encuentra ratificada por la totalidad del personal de nivel ejecutivo entrevistado, que afirmaron que "*no existen manuales de inducción y procedimientos desarrollados para facilitar el ingreso de nuevos empleados*".

Gráfico 4.6 inducción



Mas allá de que el AAT no posee manuales de inducción específicos del área, sí existieron a nivel Administración Pública Nacional dos programas. Unogeneralde inducción al Estado desarrollado en el año 2017 por el Poder Ejecutivo[117] y otro en 2019 por parte del INAP[118].

Se trata de un indicador de **calidad de la recepción bajo**que tendría prima facie, un impacto negativo sobre el desempeño de los empleados, con el consecuente desvío o deterioro en el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

[117]Programa de Inducción General 2017: "Conociendo al Estado". Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/inap/induccion

[118] Programa de inducción: Introducción a la Gestión del Estado (IN32392/19). Recuperado de https://capacitacion.inap.gob.ar/actividad/programa-de-induccion-introduccion-a-la-gestion-del-estado/

Lo importante de contar con altos niveles de calidad de recepción es que aseguran una correcta transmisión del conocimiento, alineado con la dirección estratégica del área. La inducción oral por uso y costumbre podría lograr ese objetivo, pero no existe manera de estandarizar, actualizar y alinear eficientemente el conocimiento que es transmitido a la luz de los objetivos organizacionales. El desarrollo de manuales de inducción se torna una función importante de las áreas de recursos humanos (Alcalá, 2009). Este indicador debe de ser tenido en cuenta al momento de analizar propuesta de mejora ya que a partir de esas actividades se produce el comienzo de un espiral positivo que coadyuvará a la consecución de distintas mejoras.

En cuanto a la **variable de movilidad**, el nivel de rotación del personal en los puestos de trabajo dentro del AAT es **bajo**, con un tiempo de permanencia promedio de los empleados en su puesto de trabajo de 7.75 años (ver gráfico 4.7) y para los entrevistados de nivel jerárquico, de 2.5 años. La diferencia entre estos dos valores guarda relación con el indicador de igualdad y mérito en el acceso.

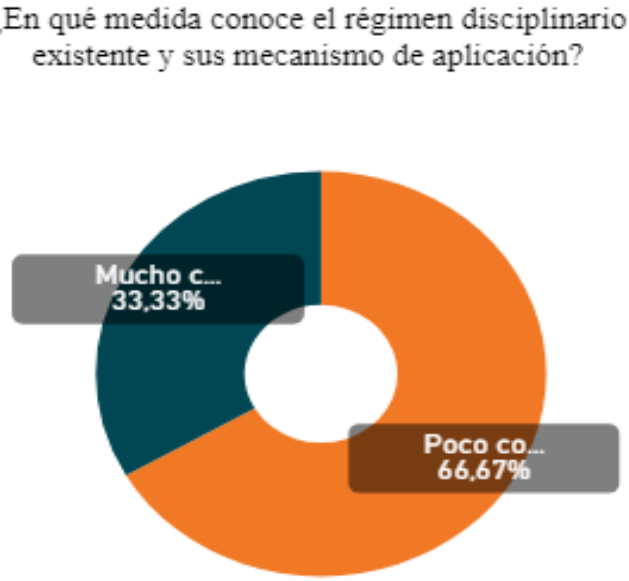
Puede explicarse como un producto de la renovación de los ocupantes de los puestos de alta dirección a raíz de los cambios de gobiernos. Teóricamente, estos puestos deberían ser ocupados por medio de concursos públicos, pero en la práctica se asume que son cargos "políticos" de renovación o suspensión de acuerdo con los cambios en el Poder Ejecutivo o en la titularidad del ministerio. Lo explicado se traduce en términos generales, en un **indicador de movilidad bajo**. Un nivel bajo de este indicador en particular es positivo ya que permite mayor nivel de especialización.

Gráfico 4.7 Permanencia

Con respecto a la **variable de desvinculación**, el DecretoN°2.098/2008 en su Capítulo VII establece un régimen disciplinario muy taxativo, mientras que la Carta Iberoamericana de la Función Pública en su artículo 44 plasma criterios que deben contemplar los procedimientos sancionatorios, marcando así las pautas que estos deben cumplir.

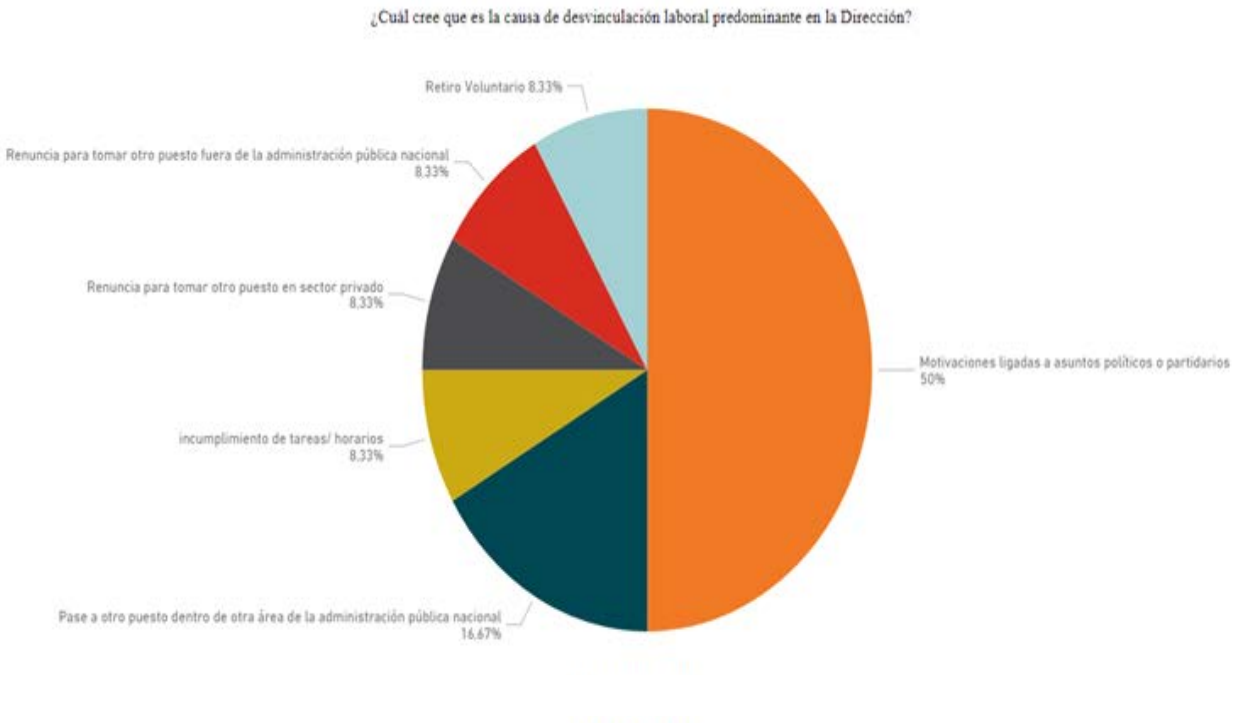
En el caso concreto del AAT, se pudo determinar que, ante cuestiones disciplinarias, existen en la organización distintos mecanismos alineados con la normativa vigente ─ apercibimientos, suspensiones y eventualmente los sumarios─, pero según lo referido por un directivo entrevistado, no son efectivamente aplicados, reemplazándolos por otros mecanismos como el cambio de área, llegando excepcionalmente y ante la eventualidad de no lograr solucionar el problema, a la rescisión del contrato. Esto se encuentra en consonancia con que el 66.67% (ver gráfico 4.8) del personal tiene poco conocimiento de la existencia del régimen disciplinario y de sus mecanismos de aplicación. Podría traducirse todo esto en un**indicador de Disciplina Medio**.

Gráfico 4.8 Régimen disciplinario



La Carta Iberoamericana de la Función Pública expresa en su artículo 45 y ss. la necesidad de evitar decisiones de tipo políticas o discrecionales al momento de la desvinculación del personal, manifestando la imperiosidad de contar con mecanismos objetivos de determinación de los motivos que fundamenten dicha extinción de la relación laboral. Existe en el AAT un importante nivel de desvinculación del personal por motivaciones ligadas a asuntos políticos o partidarios ya que un 50% (ver gráfico 4.9) así lo plasma. Existen otros factores de desvinculación que muestran una gran variedad de motivos como por ejemplo movimientos dentro de la administración pública nacional (16.67%) y renuncia por otros puestos de trabajo o retiro voluntario (24.99%). Lo manifestado puede explicar que el 50% de estas desvinculaciones se encuentre relacionada a factores políticos, pero no necesariamente por cuestiones ideológicas. De todas formas, se traduce en un nivel del **indicador de desvinculación** del AAT**malo**.

Gráfico 4.9 Desvinculación



Recapitulando, se detecta que dentro del AAT, en la gestión del presente subsistema, existe un nivel condicionante de prácticas informales que genera una rigidez generalizada en términos de incorporación y desvinculación. Más allá de que los mecanismos se encuentren dotados de "flexibilidad", generan todo lo opuesto en el desarrollo de políticas y prácticas con coherencia estratégica vinculadas al subsistema en cuestión, lo que tendrá un impacto directo sobre otros subsistemas en particular y en el modelo en general, desalentando la productividad del personal y generando ineficiencias.

En comparación con el ingreso por concurso público, la incorporación por mecanismos poco objetivos[119] como los detectados en el AAT, desalientan el compromiso e iniciáticas toda vez que se trata de una modalidad generadora de ineficiencia y de estímulos negativos. Al mismo tiempo torna difícil determinar si la gestión de todos los demás subsistemas del modelo es arbitraria o responde a criterios eficientistas.

Tabla 4.3 **Resultados Subsistema Gestión del Empleo**

Variable	Nombre de indicador	Nivel del Indicador
Incorporación	*(Ic) Igualdad y mérito en el acceso*	**Bajo**
	(Ic) Calidad de la selección	**Medio**
	(Ic) Calidad de la recepción	**Bajo**
Movilidad	*(Ic) Movilidad*	**Bajo**
Desvinculación	*(Ic) Disciplina*	**Medio**
	(Ic) Desvinculación	**Malo**

d) Gestión del rendimiento

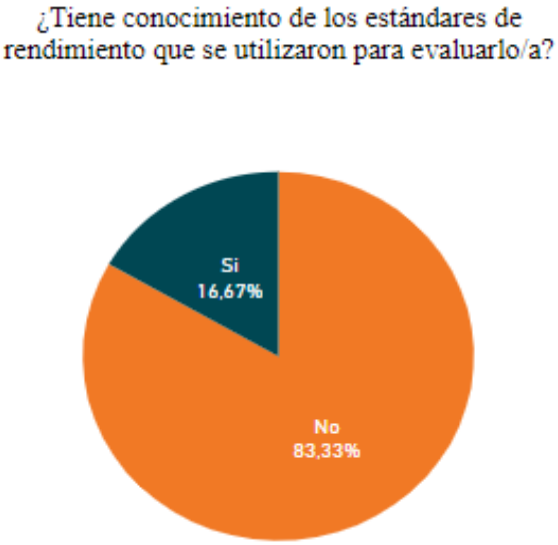
Al respecto de la variable evaluación del personal, la totalidad del nivel jerárquico entrevistado afirma que existen estándares de rendimiento esperados de personal y que ellos se encuentran en sintonía con la estrategia de la Dirección, aunque manifiesta que se trata de enunciados que no se encuentran formalizados. Por otro

[119] El diseño institucional del empleo público debe resolver la tensión entre los políticos elegidos y los empleados públicos, permitiendo a estos últimos desarrollar eficientemente las políticas públicas y la voluntad del legislador (Prats, 2000).

lado (ver gráfico 4.10), el 83.33% de los encuestados afirman no tener conocimiento de los estándares de rendimiento que se utilizaron para ser evaluados.

Existe informalmente en el AAT una definición de estándares de rendimiento esperado de los empleados, no encontrándose plasmada la misma en documento alguno. El bajo nivel de conocimiento de los estándares de rendimiento esperados permite al menos una duda de que los mismos realmente se encuentren definidos, generando una gran distorsión o ignorancia en el personal al respecto de los criterios sobre los que serán calificados. En función de que se trata de una etapa en la que se definen las pautas o estándares de rendimiento a partir de la estrategia organizacional, se las comunica de manera efectiva y eficiente a los empleados para poner en su conocimiento, los estándares por los que serán evaluados, y de que existe solo un 16.67% del personal del AAT encuestado afirma conocer los estándares de rendimiento esperado y tomando como cierto la aseveración de los directivos de que existen estándares esperados del personal en sintonía con la estrategia organizacional, se determina que el nivel del **indicador de planificación es medio.**

Gráfico 4.10 Rendimiento



Al analizar los datos recolectados, las autoridades entrevistadas manifiestan que se realizan evaluaciones una vez por año, que las mismas carecen de metodología y que no se encuentran definidas formalmente. Como producto de éstas, cada coordinador propone e implementa sus mejoras. En términos generales se trata de prácticas netamente informales que ponen de manifiesto la carencia de un desarrollo conjunto, global y dotado de coherencia estratégica de planes de mejora como producto del análisis de los resultados de las evaluaciones del periodo anterior. Es por lo expresado que el nivel del **indicador de seguimiento es malo**.

En cuanto a la variable de evaluación, la totalidad del personal del AAT encuestado (ver gráfico 4.11) manifiesta haber sido evaluado en su desempeño por medio de algún procedimiento formal o informal, pero el 50% entiende los criterios de dicha evaluación, como poco confiables y objetivos y el 33.33% como nada confiables y objetivos (ver gráfico 4.12), muchos de estos por el mismo desconocimiento de estos. Lo desarrollado se encuentra en consonancia con el bajo nivel del indicador de comunicación del modelo. Se trata de un **indicador de evaluación de nivel medio**

Gráfico 4.11 Evaluación

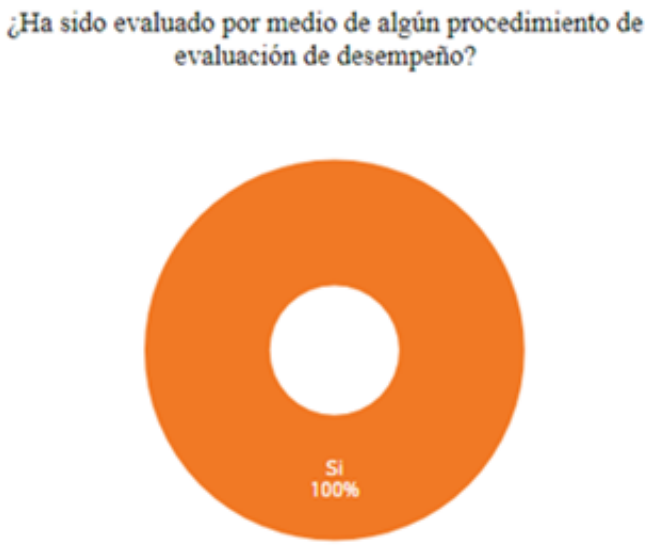
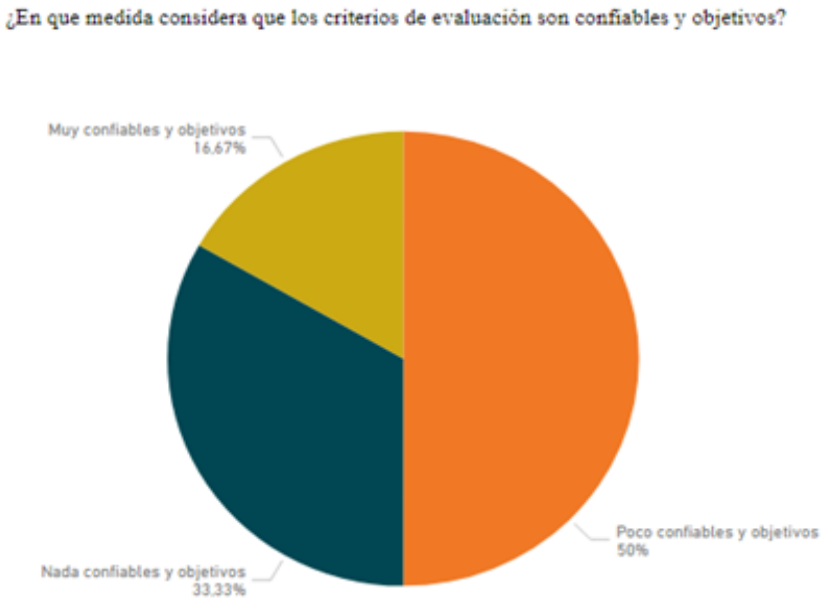


Gráfico 4.12 Criterios de evaluación



El AAT carece de un mínimo grado de formalización de las prácticas evaluatorias por lo que podría considerarse a este subsistema como poco operativo (Longo, 2004). Por otro lado, se carece de evaluaciones homogéneas que eviten el conflicto con los evaluados, solo contando con instrumentos poco objetivos y carentes de metodología[120]. Los criterios evaluatorios no son considerados como fiables y objetivos por los evaluados del área, generando esto una retroalimentación nula, necesaria para la mejora.

Se detectó un relativamente bajo nivel de involucramiento de los directivos del AAT en el diseño y la supervisión de las evaluaciones, tornando esto imposible generar eficacia en la gestión de este subsistema (Longo, 2005).

[120] La Carta Iberoamericana de la Función Pública entiende que una eficiente evaluación del rendimiento requiere, como requisito indispensable, de la utilización de instrumentos fiables y válidos, debiendo evitarse el uso de aquellos que se encuentren embebidos de ambigüedad, dudosa fiabilidad, susceptibles de ser subjetivados y en consecuencia sesgados tornándose arbitrarios. Al respecto, Francisco Longo (2005) plantea que existe una “alarmante escasez, por no hablar de casi total inexistencia” de buenas prácticas y metodología aplicada a las evaluaciones de rendimiento en general.

Las prácticas descriptas tendrán impacto sobre distintos subsistemas del modelo, como, por ejemplo, sobre la remuneración o gestión de la compensación[121]. Que el AAT cuente con este tipo de políticas y prácticas de gestión del rendimiento afectará directamente la gestión del desarrollo ya que no colaborará con la promoción horizontal y vertical de los empleados del área basando los procesos de promoción por defecto, en la antigüedad de los empleados y arbitrariedades de los empleadores, en detrimento de la calidad organizacional.

Por otro lado, al carecer de evaluaciones de rendimiento que brinde resultados confiables y precisos, el AAT verá afectada la detección de necesidades de capacitación, perjudicando también el perfilado de los contenidos formativos, en detrimento del desarrollo del personal a nivel profesional, de su rendimiento[122] y a la postre en el clima laboral, repercutiendo esto en el nivel de eficacia, eficiencia y calidad del análisis de expedientes de CTIT.

En resumen, la gestión de este subsistema dentro del AAT presenta un bajo rendimiento de los indicadores de planificación, seguimiento y evaluación. Se encuentra en términos generales muy poco desarrollado, con instrumentos evaluatorios informalmente alineados con la estrategia organizacional, mal comunicados y planes de mejoras de corte adaptativo, sin coherencia estratégica.

Tabla 4.4 **Resultados Subsistema Gestión del Rendimiento**

Variable	Indicador	Nivel del Indicador
Evaluación del personal	*(Ic) Planificación*	**Medio**
	(Ic) Seguimiento	**Malo**
	(Ic) Evaluación	**Medio**

e) Gestión de la compensación

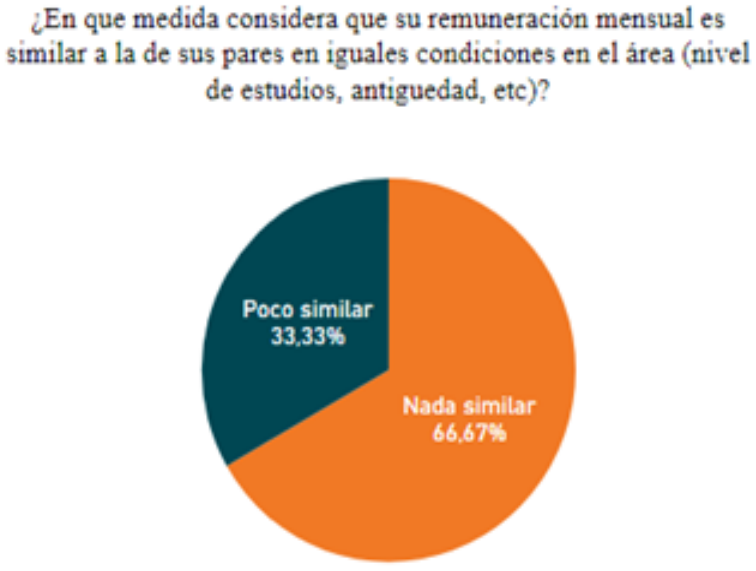
[121] La Dirección nacional del Servicio Civil Chileno (2011) desarrollo un informe sobre Gestión del Desempeño en el cual también relación este subsistema con el sistema de remuneraciones, haciendo la salvedad de que la escala salarial y la norma dentro de las organizaciones públicas, dejan muy poco margen para el diseño de incentivos económicos.

[122] Más allá de pretender evaluar el rendimiento de los empleados, estos instrumentos deberían propender hacia un objetivo más ambicioso como un análisis más estructural (Martínez Rafael, 2012)

Se traduce de los datos analizados un **indicador de equidad interna bajo** ya que el 66.67% (ver gráfico 4.13) de los encuestados considera que su remuneración mensual es asimétrica respecto de los sus pares. Personal de nivel jerárquico encuestado plantea que existe, por el contrario, una diferencia salarial vertical adecuada, esto tendería a generar un estancamiento tanto escalafonario como de participación de los integrantes de los estratos inferiores (Hintze, 2011), una mala política de retención de activos humanos y de una ineficiente política de carrera intra-organizacional (Oszlak, 2001).

Debe explicitarse que el salario que percibe el trabajador representa una contraprestación por sus servicios, pero también marca una pauta de cuál es el valor de ese trabajador para la organización y qué lugar ocupa dentro de ésta (Chiavenato, 2002).

Gráfico 4.13 Remuneración



Previo a continuar, es necesario mencionar que el Decreto N° 2098/2008, en su Título 7, establece un régimen retributivo monetario bien detallado con los niveles de asignaciones básicas por nivel escalafonario además de contemplar bonificaciones por desempeño e incentivos en cada caso. El DecretoN°214/2006 en su Título XIII por su parte, entiende lo relativo a las remuneraciones no tan detalladamente, pero lo explicita en su articulado[123].

La Carta Iberoamericana de la Función Pública establece que las estructuras salariales deberán corresponderse con una estrategia organizacional y que intentarán estimular al empleado público a realizar mayores esfuerzos y al desarrollo de nuevas competencias. Esos objetivos deben contemplarse en el marco del principio rector de equidad que determina la Carta, tanto interna como externa[124], ya que un desfasaje en los mismos generaría ineficiencias. En el mismo sentido, una disparidad en el abanico salarial tendería a generar los mismos efectos.

La totalidad del personal de nivel jerárquico entrevistado considera que en términos generales la capacidad de retención y motivación es baja ya que no existe una adecuada gestión de activos, lo que puede apreciarse en la imposibilidad de modificar retribuciones. Se trata de registros por categoría y por los requisitos que se cumplen para cumplir la escala salarial, sobre esta base, discrecionalmente el gremio otorga horas extras.

Más allá de cumplir con lo normado, la estructura de remuneraciones no tiende a generar atracción, retención y motivación del personal, por lo que el **indicador de equidad externa es malo**.

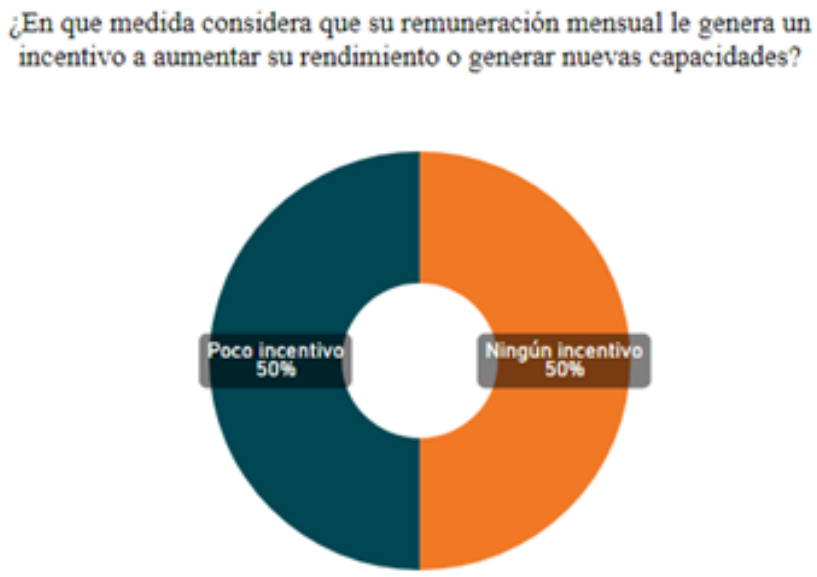
[123] El artículo 148 de dicha normativa, detalla que la remuneración se encontrara compuesta por un sueldo básico determinado por la categoría a la que pertenece más "(…) *los adicionales, suplementos, bonificaciones e incentivos que correspondan a su situación de revista, de conformidad con las regulaciones que se establezcan en los Convenios Sectoriales*." Una manera de determinar esa variabilidad es a través de las evaluaciones de desempeño, pero si la aplicación de estas no se produce correctamente, difícilmente pueda aplicarse un beneficio salarial eficientemente.

[124] La equidad interna habla de la percepción del empleado de su retribución con relación a su esfuerzo y en comparación con sus pares. Se trata de un requisito de suma importancia para las organizaciones públicas. La externa lo es en función del mercado laboral actuando de atractor, motivador y retenedor de activos, es un factor de desvinculación o rotación del personal.

En cuanto al **indicador de eficacia de las políticas de compensación**, el 50% del personal encuestado (ver gráfico 4.14) manifiesta que la remuneración mensual no la motiva y el restante porcentaje declara encontrarse poco motivado en sus tareas diarias por la misma causa. Mismas proporciones (ver gráfico 4.15) se dividen entre quienes declaran encontrar poco o ningún incentivo en la remuneración para aumentar su rendimiento y desarrollar nuevas capacidades. Todo esto se traduce en un indicador **bajo**.

Gráfico 4.14 Motivación

Gráfico 4.15 Incentivo



En el AAT existen políticas e instrumentos de reconocimiento no monetario de los logros de las personas, pero los mismos se perciben como insuficientes puesto que solamente el 16.67% del total del personal encuestado manifiesta haber recibido algún tipo de incentivo de este tipo. De ese porcentaje, el 50% fue reconocido verbalmente por el trabajo bien hecho, el 25% alguna concesión circunstancial en el horario y el restante algún día libre (ver gráfico 4.16). Existen niveles muy altos de poco o nulo reconocimiento del desempeño, con un 66.67% y 22.22% respectivamente (ver gráfico 4.17). Lo mencionado se podría traducir como insuficiente a los fines de generar sinergia en el modelo, por lo que el **indicador de retribución no monetaria esbajo**.

Gráfico 4.16 Reconocimiento no monetario

Gráfico 4.17 Reconocimiento

Debe tenerse presente que los bajos sueldos y la precarización de las contrataciones mencionadas confluyen para generar en los empleados desgano o desapego para con la institución misma. De acuerdo con Oszlak (2001), esto tiene un impacto directo sobre la calidad de las políticas de retención de activos humanos y de carrera, mientras que acorde a lo postulado por Hintze (2011), esta situación llevará inexorablemente a generar un estancamiento en distintos planos, tanto escalafonaria como de participación de los integrantes de la organización en las actividades diarias.

Se trata de una gestión del subsistema de compensaciones dentro del AAT con distintas deficiencias. Existen niveles bajos del indicador de equidad interna, como factor motivacional importante (Juárez Hernández, 2014), poniendo de manifiesto la baja relación entre esfuerzo y retribución entre los trabajadores.

Más allá de ser el salario una contraprestación por los servicios prestados debe tenerse en cuenta que marca también una pauta de cuál es el valor de ese trabajador para la organización y qué lugar ocupa dentro de ésta (Chiavenato, 2002), sin perder de vista que la motivación que produce es transitoria[125] y de corto plazo, ya que tiende a desaparecer en el tiempo (Chiavenato, 2007).

Por otro lado, se determinó la existencia dentro de AAT de políticas de compensación y de retribución no monetaria ineficientes, que se traducirían en un impacto negativo sobre las motivaciones del personal, toda vez que afectará los niveles de atracción y retención necesarios para el logro de los objetivos organizacionales.

El AAT debería generar mecanismos de atracción, desarrollo y retención de las personas integrantes de la misma[126], llevando adelante acciones que le permitan entender cuál es el factor motivacional del empleado. Otra alternativa a la planteada es la aplicación de incentivos monetarios por resultados, para lo cual la existencia de un sistema de gestión de recursos humanos consistente alineado con las estrategias organizacionales se torna un requisito sine qua non.

[125] Si se desea ampliar el concepto de la pirámide de Maslow y las distintas teorías de la motivación, puede consultarse a Marín (2013), Chiavenato (1999) y Maslow (1991).

[126] Si el lector desea ampliar al respecto de la aplicación de estos mecanismos en América latina puede consultar a Iacoviello y Zuvanic (2006).

Dado el resultado del presente análisis, el mantener las actuales políticas y prácticas de gestión de las compensaciones, producirá una falta de sinergia entre este y el subsistema de gestión del empleo, por un lado, alterando las capacidades de implementación de políticas de incorporación y movilidad, y desarrollo, impidiendo lograr a través de la aplicación de políticas de salario emocional dentro de las estructuras salariales, mayor nivel de compromiso, y desarrollo de nuevas competencias.

En definitiva, en el AAT existen bajos niveles motivacionales e insatisfacción del personal a las políticas retributivas, lo que podría determinar a la postre mismos niveles de eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos organizacionales, así como baja capacidad de retención de talentos, por no poder evitar que estos migren de la organización por no encontrarse correctamente motivados (Chiavenato, 2007).

Tabla 4.5 **Resultados Subsistema Gestión de la Compensación**

Variable	Indicador	Nivel del Indicador
Retribución monetaria y no monetaria	(Ic) Equidad interna	**Bajo**
	(Ic) Equidad externa	**Malo**
	(Ic) Eficacia de las políticas de compensación	**Bajo**
	(Ic) Retribución no monetaria	**Bajo**

f) Gestión del desarrollo

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, contempla entre los criterios necesarios a los fines de una eficiente gestión del desarrollo[127], que la carrera administrativa debe ser facilitada eliminando barreras formales y generando alternativas a las carreras jerárquicas reconociendo el crecimiento sin necesidad de incrementar autoridad formal.

[127] Puede verse lo expresado por la Carta en sus puntos 37 a 41 relativos a la gestión del desarrollo.

El DecretoN°2.098/2008 (SINEP) manifiesta esta necesidad de la existencia de promoción horizontal y vertical en el título II relativo al régimen escalafonario y de carrera administrativa. Por otro lado, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional plasma en su título VI, capitulo 1, los principios generales por los que deberá regirse la carrera del personal de la administración pública[128], la que estará orientada a facilitar entre otras cosas, el desarrollo del personal a los fines de permitir al poder ejecutivo, cumplir con sus objetivos[129]. Esta última norma incorpora la igualdad de oportunidades en la carrera y capacitación permanente del personal en planta permanente en el artículo 34 incisos c) y d) respectivamente. Con respecto a los derechos y deberes del personal no permanente, dichos derechos y deberes se encuentran detallados en el artículo 35. Entre ellos no se encuentran los de igualdad de oportunidades en la carrera y capacitación permanente.

Puede decirse entonces que existe normativa que enmarca la carrera administrativa, pero, por otro lado, el 99% del personal del AAT no reviste carácter de planta permanente por lo que no es alcanzado por la misma. Al existir normativa al respecto de la carrera administrativa, pero, como se verá en los próximos indicadores, al no adecuarse totalmente el AAT a la misma, más allá de no aplicar a casi la totalidad del personal del área, el nivel del **indicador normativo de carrera es medio.**

Como fuera comentado con anterioridad, la Carta Iberoamericana de la Función Pública[130] entiende que la organización debe eliminar la mayor cantidad de barreras posibles en la carrera administrativa evitando nepotismo, clientelismo[131]y la

[128] Asimismo, en el Decreto N° 214/2006, articulo 51, se detallan los seis principios reguladores de la carrera del personal.

[129] En este articulo 50 se hace alusión a que la carrera del personal permita a los "(…) *órganos del PODER EJECUTIVO NACIONAL cumplir con efectividad sus objetivos y responsabilidades*.". Al respecto debe entenderse el mismo a la luz de lo hasta aquí desarrollado en cuanto a la búsqueda de eficiencia y eficacia como resultado de la adecuada gestión de los recursos humanos.

[130] En sus puntos 37 a 41 relativos a la gestión del desarrollo.

[131]Es importante resaltar como tema de supra importancia el de la precarización laboral por medio de contratos de locación de servicios. Esta circunstancia genera en sí misma un caldo de cultivo para el denominado clientelismo (política que debería de abandonar la política si pretende lograr una sostenible gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas (Ramio, 2018)) y/o nepotismo, y es en ese sentido, en que en la actualidad se manifiesta un fenómeno particular de corrimiento del clientelismo político al denominado "Neopatronazgo liberal" y de este la "precarización clientelar" (Ahumada, 2008), generando como consecuencia un deterioro en la identificación y compromiso con la misión y/o estrategia organizacional.

arbitrariedad. El 58.33% del personal encuestado manifiesta no haber tenido movimiento en su carrera administrativa en los años que llevan trabajados (ver gráfico 4.18), mientras que el 75% del personal consultado, se ha encontrado con impedimentos formales o informales en el desarrollo de su carrera (ver gráfico 4.19).

Gráfico 4.18 Ascensos

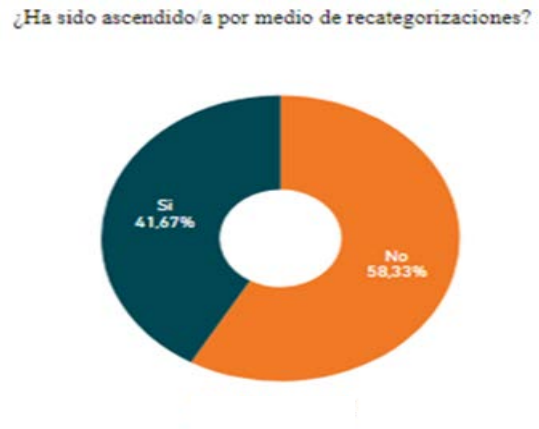
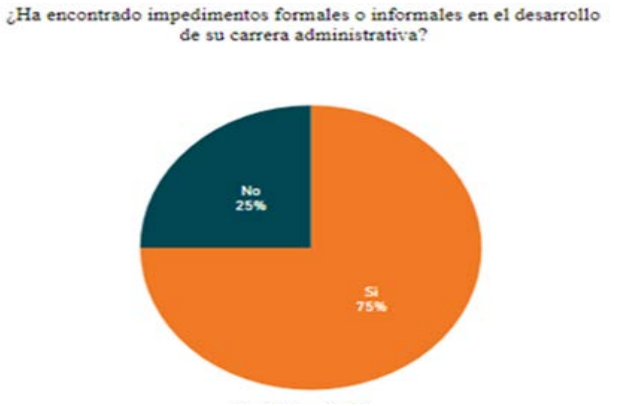


Gráfico 4.19 Carrera administrativa



Del 41.67% que ha sido ascendido a lo largo de los años, el 100% declara haber encontrado impedimentos formales o informales en el desarrollo de la carrera. Mayormente estas barreras se encuentran relacionadas con bajos niveles de objetividad por parte de las autoridades ya que estos mismos declaran que se desarrollan solamente aquellos miembros del personal que tienen relación cercana a superiores sin importar su formación. Existen otros obstáculos, como inexistencia de planes de carrera y objetivos claros. Se desprende de los datos que en el AAT existen barreras o impedimentos en el desarrollo de la carrera, así como ciertos niveles de arbitrariedad en la misma, es por ello por lo que el **indicador de calidad del diseño de carreras es malo**.

Según el personal de nivel jerárquico entrevistado, no existe un plan de carrera desarrollado y comunicado. Solamente se le otorga al personal la posibilidad de movilidad interna dentro del Estado a través del Ministerio de Modernización. Acorde al personal encuestado, un 50% se encuentra poco satisfecho, mientras que un 33.33% nada satisfecho en sus expectativas personales respecto a la carrera administrativa

(ver gráfico 4.20), mientras que el 91.67% (ver gráfico 4.21) declara no haber sido oportunamente comunicado al respecto de la existencia de un plan de carrera. En función de estos resultados, el **indicador de eficacia de las políticas de promoción** posee un nivel **bajo**.

Gráfico 4.20 Expectativas personales

Gráfico 4.21 Plan de Carrera

En cuanto a la variable de políticas de formación y aprendizaje individual y colectivo, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, como marco referencial de la correcta gestión de los recursos humanos dentro de organismos públicos, entiende que es un derecho de los empleados públicos, la capacitación que permite el desarrollo de nuevas competencias y su adaptación a los cambios en las tareas, brindando igualdad de oportunidades en la carrera, las cuales deberán tener su origen en planes de capacitación desarrollados en función de evaluaciones de necesidades. Estos derechos también son aludidos en su cuerpo por el CCT 214/06, pero este los limita a personal que reviste condición de planta permanente, excluyendo taxativamente en otro artículo a aquellos que revisten carácter de personal no permanente.

Incorpora en el art 72 y ss., la obligación de cada jurisdicción de elaborar un plan estratégico de capacitación en conjunto con el INAP. Asimismo, estipula la creación de la Comisión de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral la cual deberá colaborar con dicha misión. El DecretoN°2.098/08 por su parte establece en su título V el régimen de capacitación, haciendo taxativa la necesidad del establecimiento de un régimen de capacitación previa consulta a las entidades gremiales. En términos generales, al existir normativa vigente en materia de capacitación, pero en tanto el área no se adecúa a la misma, se podría decir que el **indicador de normativa de formación es medio.**

Se constató que existe acceso a oportunidades apropiadas de formación y desarrollo para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar el crecimiento profesional de los empleados. Un 91.67% del personal ha participado de algún tipo de capacitación (ver gráfico 4.22), de los cuales el 54.55% manifiesta que estas se encuentran muy relacionadas con el desempeño de sus tareas (ver gráfico 4.23).

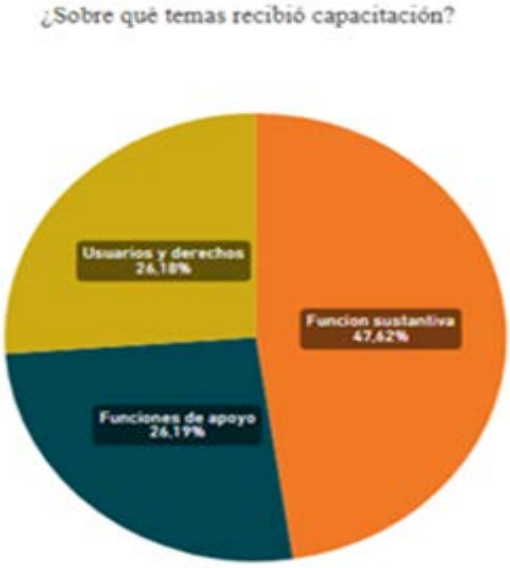
Las temáticas declaradas de dichas capacitaciones se encontraban en un 47.62% relacionadas con funciones sustantivas, mientras que el porcentaje restante se divide en iguales proporciones entre funciones de apoyo y capacitaciones de usuarios y

derechos[132](ver gráfico 4.24). El nivel del **indicador de calidad de formación** de la variable Políticas de formación y aprendizaje individual y colectivo es **alto**.

Gráfico 4.22 Capacitación

Gráfico 4.23 Capacitación y desempeño

Gráfico 4.24 Capacitación y contenidos



[132] Función sustantiva: Comercio exterior, Excel, Clasificación Arancelaria, Comercio exterior, Normativa vigente. Funciones de apoyo: Procesos Conexos a mis tareas, Organización del trabajo, Pautas para la comunicación oral de la calidad, Producción de datos gubernamentales utilizando planillas de Excel, Redacción. Usuarios y derechos: Aspectos Sociales de las relaciones de consumo, Empleo público, Estado y Administración Pública, Ética Pública, INADI, Innovación Publica y Gobierno Abierto, Introducción a la modernización del Estado, Los derechos de usuarios y consumidores, Relaciones humanas, Seguridad e higiene, Seguridad de la información.

Según las autoridades entrevistadas, la oferta de programas y capacitaciones se encuentra compuesta por charlas internas o cursos de INAP[133] y, en menor medida, por otras que son realizadas de forma interna, como ser las de actualización normativa. Pudo detectarse asimismo que las capacitaciones no se encuentran desarrolladas basándose en diagnósticos técnicos de necesidades de los distintos perfiles. Según uno de los directivos entrevistados, se realizan solamente sondeos informales, sin detección de necesidades concretas de capacitación.

En concordancia con esta visión, el total del personal encuestado manifestó que solamente se accede discrecionalmente y por motivación personal a cursos básicos y genéricos ofertados por el INAP y que los mismos son transversales a toda la administración pública, no siendo parte de un plan de capacitación ajustados a las necesidades del AAT. Por otro lado, no se llevan adelante en el área evaluaciones de las capacitaciones realizadas y/o del impacto de éstas sobre el rendimiento del personal. Por lo desarrollado, el **indicador de gestión de la formación tendrá niveles bajos**.

El Área de Admisión Temporaria presenta niveles negativos de los indicadores de eficacia de las políticas de promoción y de calidad del diseño de carreras. Esto tenderá a generar menores niveles crecimiento o desarrollo del personal tanto horizontal como vertical[134], menor pertenencia con la organización, una disminución en la motivación[135], del rendimiento de estos y, por ende, de ineficiencia en el logro de los objetivos organizacionales[136].

---

[133] En este sentido es interesante la tendencia imperante a orientar al aprendizaje como algo diferente de la orientación al rendimiento, debilitando las "células aprendientes" dentro de la organización (Gore& Mazzino Vázquez, 2003)

[134] Longo (2001) entiende que la utilización de los ascensos jerárquicos como fórmula de carrera en entornos profesionales "(…) produce efectos muy perniciosos: con frecuencia no se adecua ni a las preferencias ni a las habilidades de los profesionales (el síndrome del buen técnico/mal directivo); lanza a éstos un mensaje desprofesionalizador (si quieres progresar, no importa cuán bueno seas en lo tuyo, ponte a gestionar); tiende a inflar las estructuras, sobrecargándolas de puestos de mando innecesarios, creados como única vía asequible para reconocer la excelencia profesional.", y por ello manifiesta que el desarrollo horizontal y vertical deberían tener una centralidad preponderante en la gestión del desarrollo.

[135] En el apartado de gestión de la compensación hicimos referencia a los niveles inferiores de la pirámide de Maslow. Aquí nos encontraríamos en los estratos superiores, la cúspide de la misma en donde el reconocimiento y la autorrealización juegan un papel dominante.

[136] La Carta Iberoamericana de la Función Pública, en su Capítulo 4 en el apartado 37 entiende que "Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos,

Las malas prácticas y políticas imperantes tendrán un impacto directo sobre los subsistemas de compensación y de rendimiento, toda vez que no se podrá generar una correcta sinergia entre los criterios de promoción vinculados al rendimiento del personal ─sin excesos de barreras o limitaciones formales─ y la posibilidad de desarrollo de carrera horizontal o parámetros necesarios para el diseño de dichos instrumentos de evaluación, ni podrán aplicarse, ante la falta de información necesaria, políticas remunerativas eficientes. Asimismo, se tendrá un efecto directo sobre el subsistema de la gestión del empleo al generar una disminución en la satisfacción del personal y en consecuencia de la capacidad organizacional de retención de estos (Collins y Vilela, 2016).

El AAT, por otro lado, demostró tener un nivel positivo del **indicador de Calidad de la formación**, con una oferta de capacitación[137], más allá de no responder a relevamiento de necesidades del área, relacionada con las tareas sustantivas a través de las cuales se podrían desarrollar capacidades, competencias y la profesionalización del personal del área propendiendo a mejorar su desempeño, como así también las posibilidades de lograr eficaz y eficientemente los objetivos de la organización y en el caso bajo estudio, la calidad del servicio que reciben los ciudadanos[138]. Sin una alta calidad de la formación, se verán afectados los planes de carrera, restándole esto coherencia al subestima.

Por último, se detectó una baja coherencia estratégica del subsistema[139]ya que los procesos formativos no se encuentran diseñados teniendo en cuenta los lineamientos estratégicos organizaciones, cayendo en el desarrollo azaroso de competencias. Se

---

mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización."

[137] Al referirnos a capacitación no solo se contempla la realización de cursos aleatorios y/o la disponibilidad desorganizada de información. El concepto se orienta al desarrollo de niveles de desempeño óptimos deseados por la organización a través del desarrollo de competencias de los empleados. Debe diferenciarse del concepto de desarrollo en cuanto éste tiene un enfoque de mediano o largo plazo en termino de qué lugar dentro de la estructura organizacional ocupará un empleado en el futuro, mientras que la capacitación versa sobre la adquisición de nueva información y competencias en el presente.

[138]Si se desea ampliar este punto, el lector puede consultar a León Vilela& Collins (2016).

[139] Longo (2002) hace hincapié en este punto al referirse a las capacitaciones que no responden a la estrategia organizativa como "(…) *un mero catálogo de ofertas de capacitación que administran los propios empleados en función de sus meras preferencias e intereses personales*". Esta relación entre diseño de desarrollo de competencias y estrategia organizacional se encuentra plasmada asimismo en el punto 37 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

torna imperioso que la formación se encuentre enmarcada en una gestión de la planificación de los recursos humanos y ésta al servicio de la estrategia organizacional, que sea planificada, gestionada y evaluada a la luz de los objetivos de la organización (Longo, 2001).

Si el AAT pretende una gestión sólida de este subsistema, debe tener como norte el principio del mérito, evitando caer en decisiones informales, discrecionales o en "amiguismos", ya que estos tienden a generar un círculo vicioso en todo el modelo y todo intento por ejercer una correcta aplicación del mismo será víctima de la denominada mano muerta[140], cuyos alcances endémicos de vicios negativos propios, tarde o temprano contaminarán y mancharán el desarrollo de la administración en su conjunto, redundando en ineficiencia y corrupción.

Tabla 4.6 **Resultados Subsistema del Desarrollo**

Variable	Indicador	Nivel del Indicador
Políticas de promoción y carrera administrativa	(Ic) Eficacia de las políticas de promoción	**Bajo**
	(Ic) Calidad del diseño de carreras	**Malo**
	(Ic) Normativo de carrera	**Medio**
Políticas de formación y aprendizaje individual y colectivo	(Ic) Calidad de la formación	**Alto**
	(Ic) Gestión de la formación	**Bajo**
	(Ic) Normativo de formación	**Medio**

g) Gestión de las relaciones humanas

En este subsistema, en primera instancia debe analizarse la variable de las relaciones y clima laboral. En ese sentido, el 83.33% del personal encuestado manifiesta no haber sido encuestado al respecto del clima laboral (ver gráfico 4.25) y del personal de nivel jerárquico se pudo detectar la inexistencia de evaluaciones periódicas del clima laboral, ni de la formulación o revisión de mejoras en ese aspecto. El 91.67% del personal declaró no haber participado de programas relacionados con la mejora del clima laboral (ver gráfico 4.26), mientras que personal jerárquico

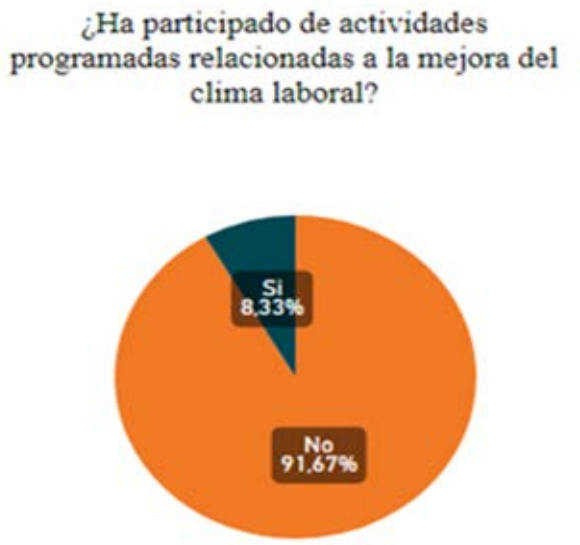
[140] Se emplea una traducción literal del término "deadhand", una influencia o factor opresivo o desalentador. Este término fue utilizado por Farmer (2005) al referirse a la "deadhand" de la burocracia y de su consecuente nivel de contaminación a la administración en todos sus aspectos.

entrevistado manifestó que los problemas son resueltos a través deldialogo y charlas entre los afectados en casos puntuales, o entre coordinadores y empleados.

En términos generales, el AAT no cuenta con el correcto desarrollo de actividades de mejora de clima laboral ni de prevención o resolución de conflictos. Por lo expuesto, el nivel del **indicador de gestión del clima es bajo**.

Gráfico 4.25 Clima laboral

Gráfico 4.26 Mejora del clima laboral

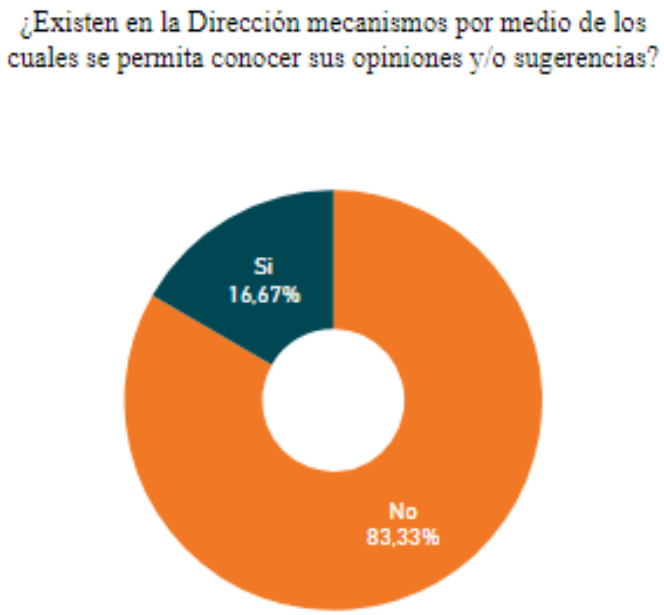


En función de lo recogido a través de fuentes primarias, el 83.33% de los empleados encuestados declararon que no existen ─en su lugar de trabajo─mecanismos por medio de los cuales se permita conocer sus opiniones y/o sugerencias[141](ver gráfico 4.27a).

[141] Sobre este punto debe recordarse que la Carta Iberoamericana de la Función Pública expresa en su punto 50 que las distintas políticas y prácticas de comunicación deben orientarse, entre otros objetivos, a conocer la opinión o sugerencia de los empleados

El 16.67% restante manifestó la existencia de dichos mecanismos, pero la totalidad de ellos expresó que sus opiniones y/o sugerencias no fueron implementadas o abordadas de forma alguna, poniendo ello de manifiesto la escasa eficiencia de estos.

Gráfico 4.27 Mecanismos de opinión



En cuanto al indicador de Nivel de satisfacción del personal, existe solo un 41.67% del personal encuestado del AAT que afirma que la información proveniente de superiores es fluida a través de canales formales de comunicación (ver gráfico 4.28). Esto podría entenderse como canales poco desarrollados, poco efectivos y eficientes, lo que tendrá un impacto directo sobre el flujo de información relevante y, a la postre, sobre la eficiencia del sector, el logro de objetivos estratégicos y la capacidad de adaptabilidad.

Lo mencionado tiene una estrecha y directa relación con el sentido de la pertenencia de los empleados a la organización, ya que el mismo se ve afectado seriamente por la inexistencia de mecanismos eficaces de comunicación, generando

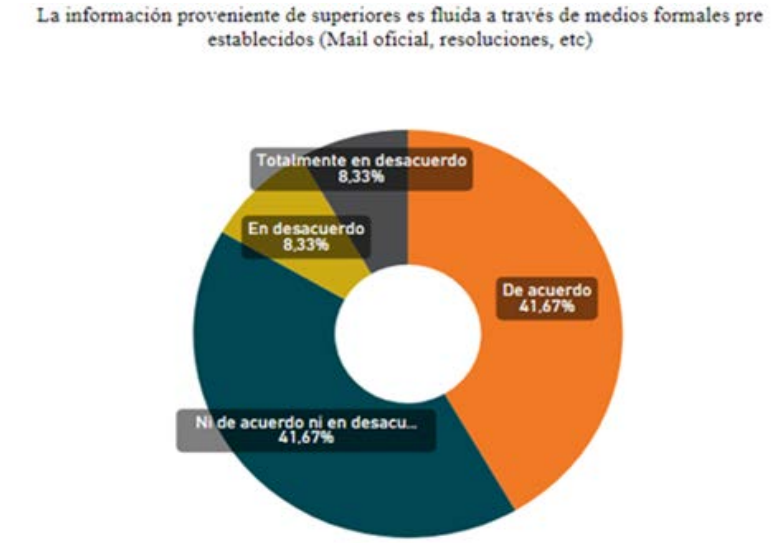
públicos y a reforzar la percepción de pertenencia e integración de los empleados a la estrategia organizacional. A las claras, de no existir dichas prácticas, se devendría en el efecto contrario.

una disociación del personal con los objetivos organizacionales y por ende haciendo peligrar su consecución en virtud de que la pertenencia tendrá un efecto derrame sobre el resto de los subsistemas. Reforzando dicha idea, solamente el 16.67% del personal encuestado manifestó poseer un sentimiento de pertenencia a la organización (ver gráfico 4.29).

La Carta Iberoamericana de la Función Pública expresa en su punto 50 que las distintas políticas y prácticas de comunicación deben orientarse, entre otros objetivos, a conocer la opinión o sugerencia de los empleados públicos y a reforzar la percepción de pertenencia e integración de los empleados a la estrategia organizacional. A las claras, esto no se cumple, por lo que se concluye que el nivel del **indicador de eficacia en la comunicación es malo**

Gráfico 4.28 Nivel de pertenencia

Gráfico 4.29 Comunicación



Según entrevistas realizadas a personal de nivel jerárquico, el nivel de conflictividad es bajo, pero en el caso de suceder algún hecho de esa índole se resuelve entre el personal involucrado y personal de nivel de coordinación general.

Por otro lado, el 50% de los empleados encuestados declaró que existe un clima de conciliación tanto horizontal como vertical (ver gráfico 4.30), aunque solamente el 16,67% manifiesta conocer la existencia de mecanismos eficaces de resolución de conflictos (ver gráfico 4.31).

Gráfico 4.30 mecanismos de resolución de conflictos

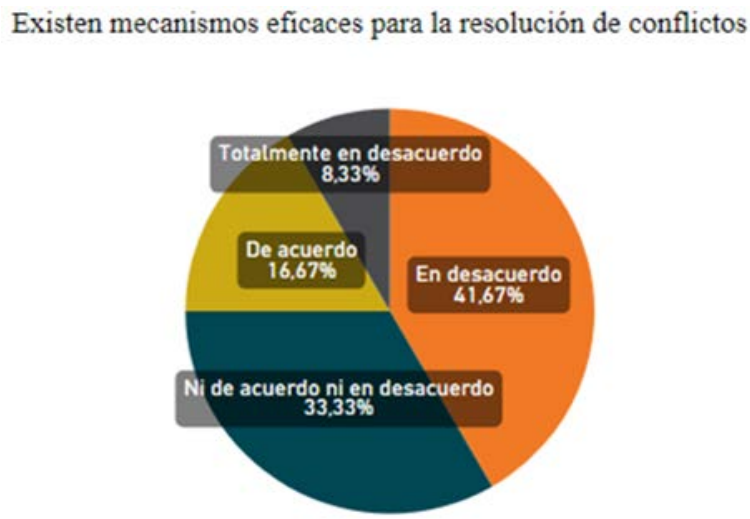


Gráfico 4.31 Nivel de conciliación de conflictos

Lo expuesto podría traducirse en un bajo nivel de conflictividad por razones ajenas a algún tipo de mecanismo predeterminado, ya sea de prácticas y políticas de prevención y resolución ya que las mismas son inexistentes. Esto iría en contra del espíritu del artículo 49 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública el cual pone taxativamente en manos del empleador la obligación de conocer el clima laboral y de generar mejoras al mismo como resultado de mediciones y evaluaciones periódicas del mismo. Por lo expuesto se ha determinado que el nivel del **indicador de gestión del conflicto laboral del AAT es medio.**

El área presenta grandes ineficacias en sus políticas y prácticas de comunicación. Esto impacta sobre los empleados ya que, por un lado, se verá disminuida la interacción desde la cual se generarán aportes impulsores de cambio o requerimientos de información necesaria para el desarrollo de sus tareas; y por otro lado, desde el punto de vista de los directivos del AAT, estos dejarán de contar con *feed-back*[142] de las políticas aplicadas, evitando generar conocimiento del estado de situación de la organización.

Si el AAT mejorase los niveles del indicador de comunicación, podrá disminuir los niveles de incertidumbre, mejorar su productividad al reducir tiempos de adaptación a los cambios en el entorno, mejorar la coherencia estratégica organizacional evitando desvíos y mayores niveles de compromiso de los empleados por aumento en el sentido de pertenencia.

Más allá de poseer el AAT prácticas y políticas de resolución de conflictos ajustados a la norma, la aplicación de estas se produce de manera reactiva

[142] Como el lector sabrá, existe en el proceso de comunicación distintos elementos básicos, un mensaje, un emisor, un receptor y un canal por donde fluye la información y solo es posible lograr la comunicación efectiva cuando el mensaje es comprendido por el receptor (Hernández Palomino, Gallarzo, & Espinoza Medina, 2011). Así, dentro de este último, puede producirse ruido y es por eso por lo que el proceso comunicacional se torna importante ya que, a través del proceso de retroalimentación, se mejoran el flujo de información dentro de la organización. Esto debe ser tenido en cuanta al momento de analizar este subsistema ya que, de no generarse canales de retroalimentación, es decir que, si la información circula unidireccionalmente de forma descendente, los directivos no podrán tener conocimiento del impacto de la información que han enviado. Es así como deben constatarse en el análisis, la existencia de canales y políticas de comunicación interna que encausen y permitan el acceso a la información de manera inclusiva y oportuna para los integrantes de la organización.

adoleciendo de estrategias de abordaje preventivo[143], impactando negativamente sobre el clima laboral y por ende sobre los distintos subsistemas.

En resumen, el AAT presenta en la gestión de las relaciones humanas y sociales, en términos generales niveles negativos de sus dos variables. Todo esto afectará transversalmente a la totalidad del modelo de gestión de recursos humanos, a las prácticas y políticas que de él se desprendan y a la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos organizacionales

Tabla 4.7 **Resultados Subsistema Gestión de los RRHH y Sociales**

Variable	Indicador	Determinación del indicador
Relaciones y Clima laboral	(Ic) Gestión del clima	**Bajo**
Nivel de satisfacción del personal	(Ic) Eficacia de la comunicación	**Malo**
	(Ic) Gestión del conflicto laboral	**Medio**

[143] Esto se encontraría en sintonía con el nivel de relaciones laborales imperante en el AAT.Se trata de la gestión de las relaciones entre la Dirección y los interlocutores sociales como sindicatos y gremios. Básicamente apunta a conocer el nivel de autonomía del que disponen los empleados públicos de organizarse en defensa de intereses comunes.

Conclusiones

1.Principales hallazgos

A partir de los elementos teóricos propuestos y de la evidencia empírica recolectada, el modelo aquí planteado contiene siete subsistemas concretos de acción de la gestión de recursos humanos dentro del área de admisión temporaria (AAT) del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

Con respecto al subsistema de la **planificación**, se detectó que existe en el área bajos niveles de los indicadores que lo componen y carencia en el desarrollo y comunicación de una concreta estrategia organizacional, integradora de los distintos subsistemas que componen el modelo. Se observó una adecuada información de base, aunque subutilizada, bajo nivel de personal profesional del comercio exterior y actividades de planificación de corte reactivo, carentes de revisiones periódicas que faciliten la corrección de desvíos. En términos generales, se detectó la inexistencia de coherencia estratégica dentro del AAT. Existen bajos niveles de planificación y por ende la todas las demás políticas de gestión de recursos humanos carecen de alineamiento estratégico, siendo las mismas meramente paliativos reactivos a desvíos de carácter operativo.

El subsistema de la **gestión de la organización del trabajo** presenta niveles no deseados de los indicadores que componen la variable de diseño y definición de puestos y perfiles. Esto es así ya que, por un lado, fue detectada una deficiencia de estudios previos sobre cuyo resultado se base la definición de perfiles de competencias de los puestos de trabajo y competencias adicionales a las formales y, por otro lado, porque las revisiones periódicas de las tareas solamente generan un efecto de redistribución de las mismas. Se suma a esto la carencia de un organigrama claro y preciso en detrimento de una correcta comunicación de distribución de tareas y descripción de tareas.

En cuanto a la **gestión del empleo,** existe en el AAT un nivel condicionante de prácticas informales que genera una rigidez generalizada con niveles bajos de las variables de incorporación, movilidad y desvinculación. Más allá de que los mecanismos se encuentren dotados de "flexibilidad", generan todo lo opuesto en el desarrollo de políticas y prácticas con coherencia estratégica vinculadas al subsistema en cuestión, lo que tendrá un impacto directo sobre otros subsistemas en particular y en el modelo en general, desalentando la productividad del personal y generando ineficiencias. La ausencia de mecanismos desarrollados e institucionalizados de inducción genera a su vez una profundización de dichas variables.

En comparación con el ingreso por concurso público, la incorporación por mecanismos poco objetivos[144] como los detectados en el AAT, desalientan el compromiso e iniciativas toda vez que se trata de una modalidad generadora de ineficiencia y de estímulos negativos. Se torna difícil, en consecuencia, determinar si la gestión de todos los demás subsistemas del modelo es arbitraria o responde a criterios eficientistas.

La **gestión del rendimiento** se encuentra compuesta por un bajo rendimiento de sus de los indicadores de planificación, seguimiento y evaluación que componen la variable de evaluación del personal. Se observa, en términos generales, muy poco desarrollada, con instrumentos evaluatorios no alineados con la estrategia organizacional, mal comunicados, bajo nivel de conocimiento de estándares de rendimiento esperado y planes de mejoras de corte adaptativo, sin coherencia estratégica.

El **subsistema de la compensación** presenta, dentro del AAT, distintas deficiencias y niveles bajos de la variable de retribución monetaria y no monetaria que la define. Fueron detectados bajos niveles de equidad interna y externa.

En términos generales, la estructura salarial existente en el AAT es inadecuada e ineficiente al momento de generar atracción, motivación y retención del personal, con

[144] El diseño institucional del empleo público debe resolver la tensión entre los políticos elegidos y los empleados públicos, permitiendo a estos últimos desarrollar eficientemente las políticas públicas y la voluntad del legislador (Prats, 2000).

tendencia a generar una baja relación esfuerzo-retribución en el desarrollo y desempeño de las tareas diarias. Dada la transversalidad del presente subsistema, se presenta como insuficiente para dotar de sinergia al modelo en su totalidad.

Con respecto al subsistema de **gestión del desarrollo** se detectaron, como producto del análisis aquí propuesto, niveles negativos de las variables de Políticas de promoción y carrera administrativa y de Políticas de formación y aprendizaje individual y colectivo que lo componen.

El Área de Admisión Temporaria presenta carencia de coherencia estratégica de las prácticas y políticas aplicadas, lo que queda evidenciado en la inexistencia de diseño de carreras y herramientas de promoción, y procesos de formación diseñados con baja apego a lineamientos estratégicos organizacionales y relacionados con las funciones sustantivas. Por otro lado, no se lleva adelante un correcto seguimiento de las capacitaciones impartidas.

Debe destacarse que las prácticas y políticas impulsadas por parte del área en la gestión del desarrollo tendrán un gran impacto sobre distintos subsistemas como el de la gestión de la compensación, del rendimiento y del empleo

Finalmente, en cuanto a la **gestión de las relaciones humanas** dentro del AAT, se encuentra integrada por niveles negativos de sus variables de Relaciones y Clima laboral y de satisfacción del personal, así como de los indicadores que las integran.

Lo precedente se pone de manifiesto en la carencia de actividades de mejora del clima laboral, dotadas de prácticas preventivas de resolución de conflictos, la falta de mediciones y evaluaciones del clima laborar para el logro de mejoras en el mismo, así como de importantes ineficacias en sus políticas y prácticas de comunicación.

Recapitulando el presente apartado, el AAT carece del desarrollo y/o aplicación de un modelo de gestión de los recursos humanos que dote de eficiencia y eficacia al logro de sus objetivos. Por el contrario, se trata de prácticas y políticas reactivas carentes de coherencia estratégica, lo que torna la retención y desarrollo de los activos casi imposible, al logro de los objetivos organizacionales ineficiente e ineficaz, y dota a la organización de muy bajas capacidades de adaptación.

Se percibe como imperiosa entonces la necesidad de aplicar un modelo como un conjunto de subsistemas con alto nivel de integración y sinergia que busque dentro de la coherencia estratégica, la alineación de los objetivos con los individuales para lograr aplicar ─en el largo plazo─ una gestión del personal exitosa con sistemática capacidad de adaptación a los cambios. En función de ello, en el próximo apartado se detallará las propuestas de mejoras para la corrección de las problemáticas reseñadas.

2.Propuestas de mejora

Como fuera manifestado a lo largo de la presente tesis, se torna imperativo el direccionamiento de la gestión de recursos humanos del Área de Admisión Temporaria hacia un modelo estratégico, en el cual las políticas y prácticas del sistema encuentren una correlación con la estrategia organizacional, dando coherencia y generando mayores niveles de motivación en el personal y, como consecuencia, una mejora en los indicadores en general.

Previo al desarrollo de cada subsistema, es necesario que el modelo de gestión de recursos humanos a ser aplicado cumpla con determinadas características básicas. El Área de Admisión Temporaria debe formular y comunicar la visión, la misión, objetivos y valores como un conjunto, tendiendo a la búsqueda de la construcción de una organización que premie la innovación y la creatividad, especialmente en la resolución de problemas, sentando de esta forma la base para el desarrollo de un plan estratégico organizacional con el cual, a la postre, deberá alinear la estrategia de gestión de recursos humanos a ser desarrollada[145]. De no cumplirse con lo aquí expuesto, en el mediano plazo se caería en la misma problemática detallada en el apartado anterior ya que se carecería de coherencia estratégica.

Una vez mencionado esto se procede a generar por cada subsistema las propuestas sugeridas de mejoras correspondientes.

[145]Si se desea ampliar al respecto de la planificación estratégica, el lector puede consultar a Ossorio Alfredo. (2003). Planeamiento Estratégico. Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública

Planificación

- Construir, mantener y dar seguimiento a un accesible, consistente y constante sistema de información a cargo del área de RRHH que permita una eficiente planificación a través del estudio y seguimiento del producto de este. A partir de esto se podrán visualizar, analizar, medir y por ende prever racionalmente, en función de la conformación de la fuerza laboral, las variaciones a lo largo del tiempo.
- Definir claramente objetivos y generar una planificación estratégica adaptativa[146]de gestión de recursos humanos que se encuentre en consonancia con la estrategia organizacional de la Dirección de Exportaciones y sobre la cual se acoplarán las distintas prácticas y políticas de los distintos subsistemas que lo componen[147]. En el caso del AAT, se debe plantear una base estratégica basada en los objetivos estratégicos organizacionales, que permitan forjar una base con la cual alinear las prácticas y políticas de gestión de RRHH.

Organización del trabajo

- Definir y describir los puestos de trabajo (a través del resultado obtenido de estudios técnicos previamente realizados), así como especificar requisitos de idoneidad o perfiles de competencias de los ocupantes de estos, permitiendo así generar mejoras en las políticas prácticas de selección de personal y de las evaluaciones de rendimiento.
- Desarrollar y comunicar una estructura orgánica dotada de mayor flexibilidad que colabore con la disminución de los actuales niveles informales de

[146]Se trata de las estrategias en la cuales las organizaciones determinan las necesidades organizativas en función de las demandas de la sociedad adaptándose a ellas y anticipándose a la materialización de los fenómenos que la pudieran afectar, a través de la aplicación de métodos y procesos de corte gerencialista. A mayor capacidad de adaptación de dichas estrategias, mayor será la capacidad de la organización de influir en la ejecución e impacto de la acción pública (Bañón y Carrillo, 1997).

[147]Es a través de la determinación de una correcta planificación estratégica que se logrará construir una espina dorsal del modelo de gestión de los recursos humanos a ser aplicado en el área bajo diagnóstico y la cual determinará su cualidad de sistema coherente, integrado y estratégico.

comunicación, relaciones y procesos por un lado y que genere una mejora en la determinación de las tareas y la distribución de responsabilidades.

- Desarrollar y comunicar un manual de inducción que contenga los saberes de la organización, el desarrollo de las tareas, estructura formal, etc. en pos de generar un ingreso o movilidad menos traumático de nuevos integrantes y así contribuir a un mayor nivel de adaptabilidad, eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos del área.
- Para el caso del AAT, se requiere disminuir la informalidad en las funciones dotadas por organigrama, toda vez que delimite efectivamente en la práctica los cargos y funciones. El AAT debería desarrollar más allá de la cuestión normativa marco, un manual de inducción que incluya distintos aspectos como usos y costumbres, roles, procesos, contactos, lecciones aprendidas, dudas más frecuentes. De esta forma se facilitaría el ingreso al sector toda vez que se estandarizarían procesos y permitirá generar un punto de partida para el crecimiento de la organización en términos de calidad.

Gestión de la compensación

- Desarrollar e implementar una estructura de remuneraciones[148] dotada de coherencia estratégica[149], que genere equidad[150] interna y externa y propenda a la retención del personal calificado tomando como referencia la competitividad

[148]Debe tenerse en cuenta a los fines de las recomendaciones que, de existir una inconsistencia entre presupuesto y planificación, se potencian los riesgos de una incorrecta ejecución de una correcta gestión pública. En ese sentido, una disociación entre ambas actividades genera una esterilización y disfuncionalidad de la planificación y perdida y desfocalización de recursos (Waissbluth, 2009).

[149]Si se desea ampliar al respecto del desarrollo de políticas de remuneración, el lector puede consultar a Juárez Hernández (2014).

[150]Al respecto, García Santillán y Uscanga Guevara (2008) retoman lo mencionado por Locke (1976) quien determinó, con respecto de la equidad, algunas dimensiones de la satisfacción laboral entre las cuales se encontraban la satisfacción del salario, satisfacción con las promociones, con el reconocimiento, con las condiciones de trabajo, con la supervisión. Estos últimos autores entienden que un factor motivacional clave según la Teoría de la Equidad es la evaluación individual en cuanto a la equidad y la justicia de la recompensa recibida. Comparando las personas la recompensa recibida con las que otros reciben.

de los salarios con el mercado laboral, reconociendo distintas compensaciones por jerarquía de puestos y niveles de desempeño o por resultados.

- Desarrollar en el marco de políticas no monetarias y teniendo precaución de no caer en el congelamiento de la pauta salarial[151], planes de licencias, franquicias y permisos especiales con los que cuenta la normativa como método de apalancamiento de la posible limitación presupuestaria en el desarrollo de la escala salarial.
- El AAT se encuentra sumamente limitada al momento de generar equidad tanto externa como interna debido a distintas limitaciones coyunturales, pero podría trazar una solidad política de retribuciones no monetaria, empleando incentivos de esa índole que permitan generar motivación y retención de activos. Cuestiones como días de estudio, libres, jornadas reducidas, jornadas virtuales, capacitaciones, entre otras, podrían ser algunas de las herramientas disponibles.

Gestión del empleo

- Generar concursos de ingreso abiertos y competitivos cuyos perfiles requeridos estén de acuerdo con una valoración general de sus competencias, las que deberán estar en sintonía con las competencias requeridas, previamente desarrolladas[152].
- Mejorar la movilidad interna y externa de forma de lograr mayor valor agregado por especificidad de competencias. Actualmente existe el Programa de Movilidad y Búsquedas Internas o “movi” dependiente del Ministerio de Modernización, pero resulta obsoleto si no se modifican los regímenes contractuales imperantes puesto que dicho sistema no abarca a los monotributistas[153].

[151]El abuso de esta recomendación tendría un efecto negativo sobre la cultura organizacional estimulando la cultura recreativa frente a la laboral.

[152]Con relación a esta recomendación, Bonifacio (2003) entiende que “*La ausencia de reglas de juego generales es la principal dificultad para establecer orientaciones de políticas para el personal público. Estas políticas podrían fijar el criterio de acceso a la función pública por concurso, por ejemplo, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos motivados para incorporarse al servicio público. Estas reglas podrían o no ser establecidas centralmente, pero debieran contemplar un patrón común, fijando calendarios de convocatorias, definiendo los perfiles y requisitos de los puestos y, muy especialmente, las competencias requeridas para desempeñarlos.*”

[153]Grupo de mayor preponderancia en el área.

- Se debe procurar la aplicación de la desvinculación de la organización, como consecuencia de correctas evaluaciones de desempeño que demuestren el reiterado y evidente rendimiento negativo. Se torna imperativo que el área objetivo ejerza adecuadamente la potestad otorgada normativamente sobre la puerta de salida del sistema.
- En termino generales, el AAT se encuentra bastante solida en gestión del empleo ya que han existido concursos públicos, pero debería de fortalecer el aspecto de la desvinculación. Se trata de una herramienta que debe ser tenida en cuenta si se pretende disminuir el impacto de su no utilización sobre la gestión en su conjunto. Ante distintas situaciones como incumplimientos reiterados, bajo rendimiento o problemas de conducta, debe esta área de aplicar la normativa habilitante.

Gestión del rendimiento

- Diseñar instrumentos evaluativos determinados por metodología científica y dotadas de características de objetividad y coherencia estratégica. Los mismos deberían permitir la correcta evaluación del desempeño del personal en función de los parámetros previamente definidos.
- Comunicar al personal los parámetros previamente definidos sobre los que serán evaluados.
- Vincular el resultado de las evaluaciones con recompensas, promociones[154], sanciones o reajustes en función de la estrategia de gestión de recursos humanos.

Gestión del desarrollo

- Identificar y eliminar las barreras formales e informales innecesarias que cercenen la carrera de los empleados. Los ascensos deben estar relacionados al

[154]La promoción tiene un doble rol, por un lado, como estímulo a la mejora en el rendimiento y por otro, como consecuencia de la información producto de las evaluaciones, poder lograr una eficiente política de promoción.

nivel de capacitación y a las evaluaciones positivas, concursando los niveles superiores como coordinaciones y jefaturas[155] a través de mecanismos trasparentes y que determinen objetivamente idoneidad en el cargo, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias.

- Implementar instrumentos eficientes y fiables de medición de necesidades de capacitación, con el fin de utilizar la información producida por los mismos.
- Desarrollar planes de capacitación que se encuentren enmarcados en políticas globales producto de los lineamientos estratégicos, que colaboren con el cumplimiento de los objetivos organizacionales y la incorporación de nuevas tecnologías.
- Concomitantemente al punto anterior, el AAT debe reforzarse con capacitaciones relacionadas al comercio exterior. Detectando más específicamente las temáticas relacionadas como producto del desarrollo y aplicación previa de instrumentos fiables y previamente comunicados de relevamiento de dichas necesidades.

Gestión de las Relaciones Humanas

- Realizar relevamientos periódicos mediante instrumentos técnicos objetivos, de problemas, necesidades y áreas de oportunidad de comunicación.
- El AAT, debe desarrollar e institucionalizar un plan estratégico de comunicación, alineado con la estrategia de la organización que permita cubrir necesidades de comunicación de sus integrantes. Se recomienda dentro de este plan, ponderar el desarrollo de instrumentos de canalización de necesidades, sentimientos, opiniones y propuestas de mejoras de las personas[156]. Dichos instrumentos

[155] El área de importación temporaria, como fuera manifestado en el capítulo 2, posee una estructura de Dirección simple, careciendo la misma de jefaturas y con una sobrepoblación de coordinadores. Deberían dejarse los cargos de mayor confianza, fuera de los mencionados, para ser designados políticamente.

[156]Se considera la experiencia y el conocimiento de los empleados que llevan adelante las tareas diarias como un capital valioso y diferencial que posee alto nivel de generación de sinergia si es canalizado, regulado y promovida su flujo a través de sistemas eficientes de comunicación. Esto impactara positivamente sobre los indicadores de pertenencia a la organización, clima laboral y de satisfacción del personal.

deberán estar compuestos por procesos bidireccionales potenciando así la comunicación continua entre las personas y generando al mismo tiempo acuerdos comunes, reconociendo a tiempo los conflictos y abriendo canales adecuados para la solución de estos.

3.Reflexión final

La administración pública debe buscar en la eficiencia y eficacia un mecanismo de reafirmación frente a la creciente deslegitimación[157] a la que se ve sometida y es el enfoque estratégico un instrumento que puede acercar al mismo hacia esa solución.

Se torna importante continuar con este ejercicio de análisis y mejora para lograr generar un desarrollo sistémico que permita, por un lado, jerarquizar la labor publica y, por el otro, generar eficiencia y eficacia en la producción de bienes públicos que doten de seguridad jurídica al mercado[158]. Debe contemplarse a la gestión estratégica como una cuestión nuclear, fundamental en el éxito en la consecución de los objetivos organizacionales.

Se trasunta en esta óptica la ética pública, toda vez que la consecución de estos objetivos se sucede con una objetividad determinada implantada desde el diseño de las prácticas y las políticas enmarcadas en una coherencia estratégica y alineada con una función social suprema[159].

[157]Arenilla Sáez (2005) entiende que la eficacia y la legitimidad percibida de las actividades de gobierno se ve profundamente afectada si la gestión de los recursos humanos no se encuentra optimizada.

[158] Las burocracias actúan como un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica, sin la que no es posible el desarrollo de las instituciones del mercado (Iacoviello&Zuvanic, 2010).

[159] Al proceso mediante el cual se transforma el pensamiento estratégico, el conocimiento, el cambio organizativo es a lo que se denomina gestión estratégica. La gestión estratégica contiene, al menos, tres diferentes vertientes : por una parte, la estrategia en sí misma, la definición de una visión de éxito para la organización y de los distintos caminos para alcanzarla; en segundo lugar, la excelencia en la implantación de las estrategias para conseguir el cambio deseado; en tercer lugar, la innovación para asegurar que la organización está evolucionando en la dirección adecuada y que las estrategias definidas se van revisando a lo largo del proceso para asegurar su perfeccionamiento, adaptación y renovación (Bañón y Carrillo, 1997).

Debe alejarse del modelo clásico de función pública y sentar rumbo hacia nuevos modelos más participativos y de estructuras más aplanadas, de mayor trabajo en equipo, mejora de procesos y búsqueda de valor agregado. Resulta necesario el desarrollo de sistemas más flexibles y adaptables al cambio ya que los mercados y las exigencias han ido adquiriendo esas características acompasando el cambio en el ciclo de vida de la tecnología[160] y del flujo de la información[161].

A través de la correcta gestión de los recursos puede lograrse el cambio de estructuras y procedimientos necesario para crear círculos virtuosos de mejora, entre ellos, la gestión de recursos humanos se vuelve una herramienta fundamental[162] y hasta excluyente al momento de generar cualquier reforma en la administración pública, cualquier cambio generado como consecuencia de su aplicación generará externalidades positivas[163].De este concepto y del desarrollo del cuerpo de la presente tesis se desprende que existe un nexo vinculante entre la gestión de sus recursos humanos que la conforman el AAT y el éxito y nivel de eficiencia en la consecución de sus objetivos.

El camino del cambio es sinuoso, costoso y con difíciles obstáculos por sortear, pero no imposibles. Para conformar un Estado, y dentro de este el área diagnosticada, con calidad institucional que pretenda vanagloriarse de sí misma, es necesario realizar una revisión y reformulación de los actuales modelos aplicados y desarrollar mejoras que permitan potenciar las capacidades humanas dentro de ellas como factor decisivo.

De este modo se deja planteado un modelo de diagnóstico de direcciones relacionadas al comercio exterior compuestas por alrededor de entre 20 y 50 personas

[160] Esta celeridad en los cambios tecnológicos hace aún más dinámico al entorno por lo que a los empleados públicos debe contar con mayor nivel de conocimiento y adaptabilidad al momento de perseguir el logro de los objetivos.

[161] En la era de la información, se requiere que las organizaciones desarrollen capacidades de agilidad, movilidad, innovación y cambios necesarios para hacer frente a las nuevas amenazas y oportunidades en un ambiente muy dinámico y turbulento. Se produce una prevalencia de los procesos organizacionales por sobre los órganos que interrelacionan la organización (Chiavenato, 2007).

[162]Baguer Alcalá (2009) entiende que "(…) *la tendencia actual indica que no sólo las personas no pierden importancia, sino que cada vez es y será mayor su protagonismo*." (p. 82).

[163]Al respecto, Arenilla Sáez (2005) entiende que "(…) *una modificación profunda en la gestión de las personas al servicio de la Administración pública tendrá incidencia en su entorno institucional público y en el social*." (p. 35)

que facilitará entender al respecto de sus distintas políticas y prácticas de gestión de recursos humanos. Esto permitirá la posibilidad de determinar modificaciones que generen mayores niveles de eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos organizacionales y en la ejecución de políticas públicas.

Bibliografía y referencias bibliográficas

Aduna Mondragón, A. P., García Mata, E., & Chávez Gutiérrez, E. (2017). Modelos de gestión de recursos humanos. Boletín científico de la Escuela Superior Tepeji del Rio, 4(8).

Ahumada, J. (2008). Empleo Público y Precarización laboral. VIII Congreso ASET, (pág. 16). Buenos Aires.

Alles, M. A. (2007). Comportamiento organizacional. Como lograr un cambio cultural a través de la gestión por competencias. Argentina: Granica SA.

Aranibar, M. (2010). Evaluación de desempeño de los servidores públicos y su importancia en la gestión pública en México. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Arenilla Sáez, M. (2005). La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas. Revista Presupuesto y Gasto Publico (41), 33-54.

Armijo, M. (2009). Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. ILPES-CEPAL.

Baguer Alcalá, A. (2009). Dirección de Personas. Un timón en la tormenta. Como implantar con sencillez, de forma práctica, la Dirección de personas en la empresa. Argentina: Díaz de Santos.

Baguer Alcalá, A. (2009). Las diez erres en la Dirección de personas. España: ESIC.

Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). La nueva Administración Pública. Madrid: Alianza.

Baruj, G., Kosacoff, B., & Ramos, A. (2009). Las políticas de promoción de la competitividad en Argentina. Principales instrumentos de apoyo a mecanismos de articulación público-privada. Chile: CEPAL.

Beltrán de Felipe, M. (1987). La legitimidad en las organizaciones. Revista española de investigaciones sociológicas (43), 125-156.

Bonifacio, J. A. (2003). Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición. Ponencia Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Buenos Aires: Asociación Argentina de estudios de Administración Pública.

Chiavenato, I. (1999). Administración de recursos humanos. Buenos Aires: McGraw Hill.

Chiavenato, I. (2000). Administración de recursos humanos. 5ta. Colombia: McGraw Hill.

Chiavenato, I. (2002). Gestión del talento humano. Colombia: McGraw Hill.

Chiavenato, I. (2007). Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones (8va ed.). México: McGraw Hill.

Chiesa, A., Martínez, J. P., & Traverso, D. (2013). Las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. Una exploración del debate internacional. Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.

CLAD. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

CLAD. (2016). Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Publico. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, Colombia: CLAD.

Corral, F. (2006). Recursos humanos: compensación. España: Escuela de Organización Industrial.

De Gregorio, J. (2007). Macroeconomía, Teoría y Políticas. México: Pearson-Prentice Hall.

Dirección Nacional del Servicio Civil. (2011). Gestión del Desempeño en Servicios Públicos. Chile: LOM.

Echebarría, K. (2005). La gestión de los recursos humanos en el sector público: tendencias y desafíos. Seminario Modernización Gestión Pública. Chile: BID.

Esquivel Hernández, M. (2015). Adaptación de un modelo de diagnóstico organizacional para las MiPYMES de San juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca. Salud y administración, 2(5), 11-19.

Estévez, A. (2005). El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes? Revista venezolana de gerencia (9).

FAO. (2004). Política de desarrollo agrícola Conceptos y principios. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Farmer, D. J. (2005). Tokillthe King. Post traditional Governance and Bureaucracy. EE. UU.: M.E. Sharpe.

Felcman, I. (2001). Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional. Buenos Aires, Argentina: UBA-FCE-CIAP.

Folk, R. (2003). ¿Es posible la gestión por competencias en la Administración Pública? Capital Humano (167).

Fuertes, A. I. (2013). Desarrollo de procesos y gestión de la calidad en la administración pública. En M. Krieger, Estado y Administración Pública, perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública (págs. 439-453). Buenos Aires: Errepar.

Gore, E., & Mazzino Vázquez, M. (2003). Aprendizaje colectivo y Capacitación l aboral. Congreso de capacitación y desarrollo. Buenos Aires: ADCA.

Guardo, E. (2013). La gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas. En M. Krieger, Estado y Administración Pública, Perspectivas para el

estudio de políticas e instrumentos de gestión pública (págs. 409-437). Buenos Aires: Errepar.

Halliburton, E. (2006). Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. Publicación de la Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423-AR. Buenos Aires: Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

Hernández Palomino, J. A., Gallarzo, M., & Espinoza Medina, J. (2011). Desarrollo Organizacional (1ra ed.). México: Pearson Educación.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación (6a ed.). México DF: McGraw Hill.

Herrera, H. (2007). El diagnostico administrativo. Guatemala.

Hintze, J. (2011). El Servicio Civil como Sistema Político. XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Asunción - Paraguay: CLAD.

Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006). Desarrollo e Integración de la Gestión de Recursos Humanos en los Estados Latinoamericanos. Documentos y Aportes en Administración Pública y gestión estatal, 1(7), 45-92.

Iacoviello, M., & Pulido, N. (2008). Gestión y gestores de resultados: cara y contracara. Revista del CLAD Reforma y Democracia (41).

Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2010). Apoyo al diseño de un sistema de carrera pública en la provincia de Salta Parte I: Diagnóstico institucional del servicio civil salteño. (44). Buenos Aires: CIPPEC. Área Gestión Pública.

Ibarra, A. (2000). Formación de Recursos Humanos y Competencia Laboral. Boletín CINTEFOR-OIT (149), OIT.

INAP. (1997). La innovación y el análisis organizacional. Buenos Aires: Inap.

Juárez Hernández, O. (2014). Administración de la compensación, sueldos, salarios, incentivos y prestaciones. México: Patria.

Krieger, M. (2002). Sociología de las Organizaciones: Una introducción al comportamiento organizacional. Buenos Aires: Prentice Hall.

Krieger, M. (2003). Sociología de las Organizaciones. Buenos Aires: Prentice Hall.

Krieger, M., & Fassio, A. (2016). Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública. Buenos Aires: Errepar.

Krieger, M., & Franklin, E. (2010). Comportamiento organizacional, un enfoque para América Latina. Prentice Hall - Pearson.

Krieger, Mario; Felcman, Isidoro; Larocca, Héctor (Coord.). (2013). Planeamiento Estratégico (1ra ed.). Buenos Aires: Errepar.

Lago, J. L. (2005). Administración de Recursos Humanos. Administración de Recursos Humanos Serie: Cuadernos de cátedra 2004, 41-64.

Lahera Parada, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Chile: Fondo de Cultura Económico.

Laschera, H., & Penedo, N. E. (2015). Pre-Diagnostico: aplicación de un modelo de gestión de recursos humanos. Argentina: EAN.

Lipsey, &Kelvin. (1956). The General Theory of the Second Best. Review of Economic Studies, 24(1), 11-32.

Longo, F. (2001). Modernizar la gestión pública de las personas: desafíos de la flexibilidad. Reforma y Democracia (19).

Longo, F. (2002). Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil.Barcelona: BID.

Longo, F. (2004). Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós.

Longo, F. (2005). Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas. Presupuesto y Gasto Público, (41), pp. 127-144. España.

Marín, A. L. (2013). Sociología de las organizaciones. Madrid: Fragua.

Martínez, R. (2012). Tipología de sistemas de evaluación del empleado público. México: Fundamespa.

Martínez, R., & Jane Roca, P. (2012). Tipología de sistemas de evaluación del empleado público. Buen gobierno (13), 110-143.

Martocchio, J. J. (2015). Strategic compensation. A human resource management approach. Inglaterra: Pearson.

Maslow, A. (1991). Motivación y Personalidad. Madrid: Díaz de Santos.

Meny, Y., &Thoenig, J. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel S.A.

Mertens, L. (2000). La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional. Madrid: Iberfop.

Mochón Morcillo, F., &Beker, V. A. (2008). Economía. Principios y aplicaciones (4ta ed.). México: McGraw Hill.

Mora y Araujo, M. (2010). El poder de la conversación - Elementos para una teoría de la opinión pública. Buenos Aires: La Crujia.

Ossorio, A. (2003). Planeamiento Estratégico. Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.

Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América latina y el Caribe: situación actual y retos futuros. Argentina. Documento comisionado por la Red de Gestión Pública y Transparencia del Diálogo Regional de Política para la Reunión Hemisférica, BID, Washington.

OSZLAK, Oscar. (2002). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En D. Arellano, Retos de la profesionalización de la función pública. Venezuela: CLAD.

Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o respondibilidad?: El sujeto y el objeto de un Estado responsable". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: CLAD.

Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política Y Políticas Públicas. Postdata, XI.

Peña, F. (2000). Instituciones y políticas públicas en el Comercio Exterior Argentino. Contribuciones (CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer).

Pérez González, H. N. (2002). La evaluación del desempeño de los servidores públicos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD.

Prats i Catalá, J. (2000). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. España: Universidad Oberta de Catalunya.

Proulx, D. (2014). Diagnóstico y cambio organizacional: Elementos clave. Perú: Universidad Continental.

Quijano, S. (2005). La calidad de los procesos y recursos humanos (CPRH) como componente de la calidad del sistema humano de la organización: conceptualización y medida. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Raineri, A., & Martínez del C, A. (1997). Diagnostico organizacional. Un enfoque estratégico y práctico. Academia (19), 1-32.

Ramio, C. (2018). Los nuevos principios de un modelo de gestión del empleo público en España para una administración pública sostenida y contingente. GIGAPP Estudios/WorkingPapers (79-82), 1-32.

Robbins, S. P., &Judge, T. A. (2009). Comportamiento Organizacional. México: Pearson.

Rodríguez Mansilla, D. (2005). Diagnostico Organizacional (6a ed.). Chile: Alfaomega.

Romero Valverde, M. (2010). Modelos de gestión por competencias: una oportunidad para la calidad en los servicios públicos. ICAP. Revista Centroamericana de Administración Pública, 81-126.

Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2006). Macroeconomía con aplicaciones a Latinoamérica (18va ed.). McGraw Hill.

Sarabia, A. A. (1995). La teoría general de sistemas. Madrid: Isdefe.

Schlemenson, A. (1990). La perspectiva ética en el análisis organizacional: un compromiso reflexivo con la acción. Buenos Aires: Paidós.

Uscanga Guevara, M. T., & García Santillán, A. (2008). Desarrollo y comportamiento de la motivación en el trabajo. Medellín: Universidad Cristóbal Colon.

Vargas, F. (2004). Competencias laborales. Servicio de Formación - II Sección de Proyectos de Calidad Formativa CINTEFOR-OIT.

Vargas, F., Casanova, F., & Montanaro, L. (2001). Competencia Laboral. Manual de formación. 130. Montevideo: CINTEFOR.

Vilela, L., & Collins, C. (2016). Gestionando la profesionalización del empleo público a través de un sistema de desarrollo de capacidades. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile: CLAD.

Waissbluth, M. (2008). Sistemas Complejos y Gestión Pública. Documentos de Trabajo. Serie Gestión (99), 33.

Waissbluth, M., & Larrain, F. (2009). Planificación, Control y Evaluación Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de

gestión del Estado. (C. p. Estado, Ed.) Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma, 541-559.

Wilhelm Vázquez, A., & Ramón Espinosa Pérez, J. (2015). El diagnostico como un elemento administrativo para el mejoramiento organizacional. XX Congreso Internacional de la Contaduría, Administración e Informática. México DF.

Zeller, N. (2007). Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas. Buenos Aires: INAP.

Normativa consultada

Ley N° 22.415. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 23 de marzo de 1981.

Ley 25. 164. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 08 de Octubre de 1999.

Ley 26.795. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 13 de Diciembre de 2012.

Decreto 229/2000. Boletín Oficial de la República Argentina, 14 de marzo de 2000.

Decreto 1.330/2004. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 01 de Octubre de 2004.

Decreto 1070/2014. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 14 de Julio de 2014.

Decreto 214/2006. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 01 de Marzo de 2006.

Decreto 2.098/2008. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 05 de Diciembre de 2008.

Decreto 1079/2016. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 07 de Octubre de 2016.

Decreto 523/2017. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 19 de Julio de 2017.

Decreto 801 / 2018. Boletín Oficial de la República Argentina, 09 de Septiembre de 2018.

Decreto 854/2018. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 26 de Septiembre de 2018.

Decreto 48/2019. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad de Buenos Aires, 14 de Enero de 2019.

Resolución 384/2006. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 26 de Mayo de 2006.

Resolución S.I.C. y P.M.E. 392/06. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 23 de Octubre de 2006.

Resolución 594/2006. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 28 de Julio de 2006.

Resolución General 2.147. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 25 de Octubre de 2006

Resolución Nº 2/2007. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 09 de Enero de 2007.

Resolución 255 / 2016. Boletín Oficial de la República Argentina, 13 de Junio de 2016

Resolución E 687/2016. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 16 de Noviembre de 2016

Resolución 285/2018. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 10 de Octubre de 2018.

Decisión Administrativa 313/2018. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 14 de Marzo de 2018.