Escuela de Administración y Negocios

MBA

Trabajo Final

Managing Talent

Título:

"Gestión del Talento en la Administración Pública: Análisis de las relaciones laborales y su impacto sobre procesos críticos de Recursos Humanos"

Alumno:

Juan Palavecino

Mentores:

Guillermo Dabos y Jorgelina Marino

Fecha:

Abril de 2015

Agradecimientos

A la Dra. Rita Tanuz y a todo el equipo de la Unidad de Auditoría Interna de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación por haberme dado la posibilidad y el tiempo necesario para realizar el MBA.

A todos los entrevistados por su generosa colaboración, predisposición y receptividad.

A todo el cuerpo directivo, administrativo, docente y compañeros de la Universidad de San Andrés por la calidez de estos últimos dos años.

A mis sostenes académicos, Marcela Lomba, Adrián Darmohraj y a mis mentores Guillermo Dabos y Jorgelina Marino por su tiempo y dedicación.

A mi padres, hermanos y en especial a mi mujer y mis dos hijas por ayudarme a transitar tantas noches de desvelo.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Resumen Ejecutivo

La Gestión del Talento en la Administración Pública enfrenta el reto de la convivencia de diferentes modalidades contractuales, cuyo nacimiento se remonta a los tiempos en los cuales se quiso abandonar el modelo burocrático weberiano por el *New Public Management.*

Este estudio analiza los contratos que operan en el Estado Argentino desde la perspectiva del modelo de contrato psicológico de Ian MacNeil (1980) y su relación con los tipos de burocracias planteadas por Mercedes Iacoviello (2006). Dentro de estas tipologías se encontraron factores de incidencias que guardaban una relación con la temporalidad de los contratos, la motivación y las formas de vinculación entre los empleados y sus superiores. En este sentido, el objetivo del presente estudio es indagar acerca de los factores que dificultan la Gestión del Talento en la Administración Pública, en sus distintas etapas: atracción, selección, desarrollo, y retención.

El trabajo de campo fue realizado durante el periodo de Enero a Abril de 2014 e incluyó la realización de encuestas, entrevistas y principalmente la observación participante. Particularmente, se realizó un estudio de caso, seleccionando como ámbito de indagación la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

En conclusión, se obtuvieron resultados que muestran la contundencia de los dilemas planteados en relación a las dificultades del Estado por mantener a la planta profesionalizada y la dificultad que tiene para atraer nuevos potenciales talentos debido a la falta de incentivos. Asimismo, se analizaron las características de cada una de las modalidades contractuales, según los modelos planteados por los autores mencionados durante el presente trabajo.

Finalmente, se hace mención de las propuestas y recomendaciones que se consideraron de relevancia para poder emprender un cambio de paradigma en la temática en cuestión.

Universidad de San Andrés

Índice

Introducción 4

Marco teórico 6

Concepto de “Gestión del Talento” 6

¿Por qué es necesaria la gestión de talentos en la Administración Pública (AP)? 7

Del modelo weberiano al *New Public Management* 8

El contrato psicológico 12

Metodología 15

Contextualización específica: 15

Fuentes de datos y Procedimientos: 18

Estrategia de análisis: 20

Resultados 20

Discusión y Recomendaciones para la acción 33

Conclusión 39

Bibliografía 40

ANEXO I 43

ANEXO II 44

Universidad de SanAndrés

Introducción

La elección de la temática de Gestión del Talento en la Administración Pública radica en la importancia que adquiere en el contexto actual la gestión del capital humano. Este capital se está transformando en el activo intangible más valorado para las organizaciones, con directivas estratégicas que tienden a ser más globalizadas. Para la Administración Pública, estos conceptos no son ajenos, ya que la evolución de los servicios ha ido cambiando la forma de gestionar políticas públicas en las últimas décadas, por lo que cada vez se requiere la intervención de profesionales más altamente especializados.

Particularmente en nuestro país, el problema es que aún no se ha realizado un diagnóstico de la situación de precariedad laboral por la que atraviesan los empleados públicos en lo que respecta a falta de incentivos, desarrollo de carrera igualitario, políticas salariales y estabilidad en los puestos de trabajo. A esto se debe sumar el inminente retiro de los profesionales reclutados en los ’80 y la falta de cobertura de las vacantes por la ausencia de concursos públicos de cargos profesionales.

En este sentido, el presente trabajo busca identificar y analizar los factores que dificultan la Gestión del Talento en la Administración Pública. Si bien, no es objetivo del presente estudiar todos los procesos críticos que afectan dichas tareas, se pone énfasis en la relación que tienen los empleados con el Estado, en particular por intermedio de la relación con la escala jerárquica y el vínculo contractual que los une. Además, este trabajo se centra particularmente en la Jefatura de Gabinete, donde se analizan las causas que dificultan llevar adelante políticas de atracción, selección, desarrollo y retención del talento (Scullion, Collings y Caligiur, 2010).

Para comprender el complejo marco en el que se deben gestionar los recursos humanos en la Administración Pública, este trabajo ilustrará el modelo híbrido de gestión que opera hoy en la Administración Pública Argentina, como consecuencia de los resabios que dejó el Modelo Burocrático de Weber y la inconclusa introducción del *New Public Management.* Este híbrido que se regenera constantemente con los cambios en las políticas de recursos humanos, permitió la convivencia de diferentes tipos de contrataciones, las “permanentes” y las “transitorias”, lo cual introduce mayores desafíos en la Gestión del Talento.

Asimismo, se vincularán estos tipos de contratos con los postulados de la teoría del “Contrato Psicológico”, haciendo especial hincapié en la tipología planteada por Ian MacNeil (1980) de los contratos “relacionales” y “transaccionales”.

Primeramente, el trabajo presentará un marco teórico, buscando procurar un entendimiento de los conceptos más relevantes a tratar durante el desarrollo del mismo. En este apartado se tendrán en cuentan los dos modelos de administración pública antes mencionados, la conceptualización y tipología del contrato psicológico y su relación con los tipos de burocracias. Luego, se especificará la metodología implementada en el desarrollo del presente trabajo, teniendo en cuenta la contextualización específica del estudio. También se presentarán las herramientas de recolección de datos utilizadas y la estrategia de análisis de dichos datos. Por último, se concluirá con los resultados obtenidos, que darán a lugar a la discusión y recomendaciones para la acción.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Marco teórico

Concepto de "Gestión del Talento"

Para el tratamiento de esta temática se busca entender primeramente el concepto de Gestión del Talento. Se toma la definición de Scullion, Collings y Caligiuri (2010), que lo definen como "todas las actividades que la organización realiza con el fin de atraer, seleccionar, desarrollar y retener a los mejores empleados en los roles más estratégicos…". Si bien las descripciones de estos autores están dentro de un marco global y empresarial, se creyó pertinente adoptarlo por la congruencia de conceptos que se adoptarán en el presente trabajo.

Puede observarse que existen algunas controversias respecto de la conceptualización de la Gestión del Talento, mostrando una evolución del concepto, desde la tradicional Administración de Recursos Humanos hacia el concepto actual. Años atrás, se limitaba la atención a las prácticas básicas de recursos humanos, como contratación y planificación de estrategias de sucesión de puestos. Más adelante, se enfatizó en la proyección de las necesidades de los empleados en cuanto a su desarrollo de carrera. Sin embargo, no se profundizaba sobre los aspectos que conciernen a la verdadera implementación de políticas de gestión abocadas a la atracción, selección, desarrollo y retención de los empleados en roles de gestión y decisión de las organizaciones (Lewis y Heckman 2006; Michaels et al. 2001).

Actualmente, la Gestión del Talento se basa en la identificación de los puestos estratégicos que tienen el potencial de maximizar la competitividad de la organización, apartándose del concepto general de recursos humanos, imponiendo una impronta que la define como una herramienta interna de desarrollo, propia de cada una de las organizaciones en línea con sus objetivos (Boudreau y Ramstad 2007).

En este sentido, quienes se encargan actualmente de la Gestión del Talento persiguen el desarrollo de una ventaja competitiva generada a través de la habilidad para identificar, intermediar y resolver problemas en torno a la gestión de sus talentos (Reich 1993), interviniendo aspectos como la calidad de las relaciones interpersonales de los empleados con la cúpula directiva y la organización, las oportunidades de autorrealización y las capacidades de liderazgo de los puestos jerárquicos (Moczydłowska 2012).

Desde la perspectiva gubernamental, la Gestión del Talento puede intervenir en los procesos existentes con el fin de facilitar el sistema de toma de decisiones y canalizar las demandas de la sociedad. Este cambio en la mirada de las organizaciones, posicionando su estrategia en la opti-

mización de los recursos existentes, tiene el propósito de otorgarle valor a los procesos que se llevan a cabo en las instituciones de gobierno (Halliburton 2006).

¿Por qué es necesaria la gestión del talento en la Administración Pública (AP)?

El desarrollo de los mercados laborales a nivel global ha llevado a una búsqueda más especializada de recursos humanos en las organizaciones. Esta inclinación ya no intenta redoblar esfuerzos en el desarrollo de nuevas técnicas de gestión, ni la optimización de procesos, sino más bien busca capitalizar sus principales esfuerzos en el desarrollo de las capacidades del personal.

Dentro de las principales incidencias de esta nueva búsqueda se encuentran diversos factores que se detallan a continuación y que corresponden a cualquier tipo de organización, incluyendo a la Administración Pública:

Globalización de los Mercados Laborales y Cambios en las Tendencias Demográficas

La reducción de las barreras de inmigración, junto con las políticas laborales propuestas por las multinacionales de los países desarrollados han originado la fuga de talentos de otros países con menos perspectivas. Por otro lado, se produjeron cambios importantes en la relación de los empleados con las organizaciones, lo que ha generado profesionales "sin fronteras" con mayores responsabilidades sobre su carrera profesional.

Para los próximos años se espera una reducción de la mano de obra calificada, debido al envejecimiento y reducción de las tasas de natalidad (Robbins 2003). A este fenómeno también se lo llama "tormenta perfecta", ya que varias situaciones indeseables e incontrolables vienen juntas al mismo tiempo y ocasionan desastres irreparables (Calo 2008).

Fin de la era de los *Baby Boomers* y la Sociedad del Conocimiento

Tal vez el causal más importante para la Gestión del Talento en la Administración Pública sea el envejecimiento de la fuerza laboral o como lo describe Calo (2008) "el retiro de la generación de los *baby boomers"*. Muchos de los profesionales de esta generación han acumulado conocimiento, habilidades y sabiduría sobre los procesos actuales de las organizaciones. Adicionalmente, Zuvanic y Iacoviello (2010) sostienen que "si los empleados más capacitados y con conocimiento específico se desvinculan, entonces es predecible que las políticas se verán afectadas".

La principal dificultad es la falta de transferencia de los conocimientos de estos hacia las nuevas generaciones, lo que puede ocasionar una pérdida de saberes muy valiosos y difíciles de recupe-

rar. Más aún, durante finales de los ’80 y principios de los ’90 las organizaciones redujeron sus fuerzas laborales en cargos de mediana jerarquía, que produjeron una brecha entre la Generación de los *Baby Boomers* y la Generación Y, dejando vacantes puestos de Alta Dirección y un hueco en la transmisión de los conocimientos.

Por consiguiente, las estrategias de los directivos de recursos humanos, apuntan a generar programas de formación de los agentes de las nuevas generaciones, cuyo principal objetivo sea la transferencia de los conocimientos de los empleados que están a punto del retiro.

Respecto de la Sociedad del Conocimiento, Peter Drucker, preveía la aparición de un nuevo concepto de capital basado en el conocimiento y en la educación, que determinaría la productividad de los trabajadores, que por ende definiría sus perfiles y sus capacidades de aprender constantemente (Drucker y Merino 1996).

Por otro lado, se debe mencionar que, a pesar del cambio hacia la Sociedad del Conocimiento, junto con la aparición de las Tecnologías de la Información avanzadas, la calidad educativa de la Argentina ha sufrido un declive considerable en comparación con los países desarrollados, incluyendo los de la región del MER.CO.SUR, según los estándares internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, debe rescatarse que los niveles de escolarización en la Argentina, han aumentado progresivamente en las últimas décadas, reduciendo el índice de analfabetismo por debajo del 1% de la población (Rivas 2010).

Del modelo weberiano al *New Public Management*

Como parte de los factores que influyen en la necesidad de implementar la Gestión del Talento en la Administración Pública, se caracteriza el pasaje del modelo burocrático de Max Weber al modelo del *New Public Management.* Vale decir que este pasaje no puede ser gestionado en su totalidad debido a que se aboliría el servicio público, por lo cual solo se toman los conceptos fundamentales del *New Public Management*, dejando los preceptos fundamentales para sostener el funcionamiento normativo del aparato estatal (Bresser-Preira 2001).

Modelo Burocrático de Max Weber

El primer concepto necesario para la comprensión del modelo de Weber, es el de burocracia, que se define como “el tipo de poder inherente a las pautas de organización administrativa formal” (Baena 2000).

Uno de los preceptos principales es que todas las atribuciones fijas conferidas a los servidores públicos son mediadas por leyes y reglamentos. Esta afirmación supone que todos los empleados de una organización deben llevar a cabo una serie de actividades distribuidas metodológicamente por el poder superior con un marco legal determinado. Por otro lado, todas esas actividades deben estar realizadas por personas con aptitudes y debidamente asignadas con un orden de carácter racional (Martínez Puón 2003). A partir de este supuesto, nace el concepto del servicio civil de carrera dentro de la AP.

Uno de los aspectos considerados dentro del servicio civil, es la participación de los subordinados en la toma de decisión, garantizando un razonamiento deliberado por parte de los designados políticos, por más que estas decisiones no sean afines al proyecto político de turno. Por esta razón no se puede argumentar que los subordinados de carrera se abocan exclusivamente a tareas administrativas (Villoria 2000).

Respecto de la estructura jerárquica, las decisiones no son negociadas, debido a la rigurosidad de la delimitación de competencias y responsabilidad, organización y seguridad jurídica.

Del reclutamiento del personal, se debe decir que se basa en los conocimientos técnicos de los postulantes de acuerdo a las necesidades del puesto a cubrir. Además, la labor de los subordinados posee un estricto seguimiento en virtud del cumplimiento de la norma que lo regula, analizando principalmente una racionalidad y coherencia en la especialización.

Finalmente, desde el punto de vista del empleado, el modelo weberiano, reúne las siguientes características: "El cargo es asignado a funcionarios individuales; están sometidos a relaciones jerárquicas; son nombrados por autoridad competente; están técnicamente preparados para desempeñar sus cargos; su relación es voluntaria; tienen seguridad en el empleo; su dedicación al cargo es plena u ocupa la mayor parte de su tiempo; trabajan dentro de un sistema de carrera; son retribuidos por un salario periódico y suficiente y poseen derecho de pensión; son retribuidos de conformidad con su rango; trabajan bajo la protección de su cargo" (Villoria 2000).

Sin dudas este modelo, aplica en muchos aspectos a una racionalidad acorde para la Gestión del Talento dentro de la AP. Sin embargo, este modelo presenta una rigurosidad normativa, que no permite la flexibilidad estructural que hoy necesitan ciertas organizaciones del sector público para operar con eficiencia. Por otro lado, como se dijo anteriormente, la sociedad del conocimiento busca desarrollar de manera más laxa, el potencial de los empleados públicos según las

necesidades que se van presentando ante la creciente demanda de la sociedad y la complejidad del crecimiento de los mercados. Además este modelo no resuelve los problemas de las relaciones entre los diversos de tipos de organismos que coexisten hoy en el aparato público.

En lo que refiere a la gestión de recursos humanos en Latinoamérica, el modelo propuesto dista de ser como tal, "parece estar caracterizado por ser segmentado, con decisiones y procesos azarosos más que planificados" (Iacoviello y Zuvanic 2006). Por otro lado, no existe una consonancia entre la planificación del personal y presupuestaria, con los indicadores institucionales y las estrategias internacionales. Por último, los sistemas de información no son fiables, por lo que la definición de puestos y perfiles dificulta la gestión efectiva del rendimiento de las organizaciones y sus integrantes.

Respecto a la elección y promoción de los funcionarios en la Argentina, en la mayoría de los casos son mediados por lazos políticos con las autoridades superiores, dejando de lado los criterios de selección de acuerdo a las capacidades que requiere el puesto y el índice de mérito de cada postulante.

New Public Management (NPM)

El "*New Public Management*" se impuso a partir de los años '80 como una alternativa al tradicional modelo "weberiano". Según las reformas encaradas por los países integrantes de la OCDE, este modelo busca "organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos (…); en la toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de *output*, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos (…); en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre las organizaciones del sector público" (Suleiman 2000).

Las características principales, antes mencionadas, acercan a la Administración Pública a un concepto más "privatista", con impulso en la planificación estratégica anticipada y con una política netamente marcada por la gestión por resultados. Sin embargo, es cuestionable, que el modelo sea aplicable a entornos donde abunda la discrecionalidad, el abuso de poder y la corrupción, limitando su aplicabilidad a solo algunos conceptos sustantivos de carácter un tanto más neutral.

El NPM introduce el concepto de creación de valor en el ámbito público por medio de las regulaciones estatales, asegurando los principios de equidad, receptividad, no discriminación, legali-

dad y transparencia. No es posible dar cuenta de la existencia de estos principios debido a la dificultad en la medición por ausencia de mecanismos rectores (Echebarría y Mendoza, 1999). Algunos estudios de la OCDE vinculan mecanismos cuantitativos mediados por la calidad de la Administración Pública y la implementación de políticas públicas, pero se encuentran en etapa de pruebas hasta la fecha.

La descentralización de las agencias gubernamentales fue también postulada por esta teoría. Se propone la tercerización y privatizaciones de las actividades que estuvieran en manos del Estado, aunque entre estas actividades se proponen recortes en el personal y un régimen presupuestario limitado y planificado. Además postula organizaciones más acotadas y aplanadas jerárquicamente.

Por otro lado, comienzan a operar dentro del modelo, los métodos de evaluación y desempeño, por lo que se recompensa a los empleados por la consecución de objetivos planteados con anterioridad. La rendición de cuenta (*accountability*) cobra importancia por ser el elemento de legitimación de los procesos. Sin embargo, este nuevo instrumento, resulta complicado de implementar por las dimensiones de los organismos públicos y la cantidad de agentes que operan dentro de cada estructura y los costos necesarios para su realización. Además se establece una promoción condicionada por la calificación y la capacitación, dejando sin efectos las promociones por antigüedad.

Desde el punto de vista salarial, se busca un sistema para compensar el mérito y la responsabilidad pero estos han sido difíciles de instrumentar por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), que será materia de estudio en instancias posteriores de este trabajo. Aunque el ajuste salarial a iguales condiciones laborales, justifica los regímenes de promoción por las capacidades que cada empleado desarrolla en el orden de sus competencias.

Respecto de la formación de los agentes del Estado, los esfuerzos están centrados en elevar la capacidad técnica en cada puesto de trabajo, los conocimientos de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos preestablecidos y la explotación de las destrezas de los agentes destacados desarrollando sus capacidades. El objetivo final de estas funciones es la promoción de los empleados a los a puestos directivos, aumentando sus responsabilidades y desempeño efectivo de sus funciones.

Universidad de San Andrés

Sintetizando el *New Public Management,* los objetivos centrales que persigue la reforma del Estado se circunscriben en los siguientes términos: "mejorar la asignación y utilización de recursos públicos administrados por las instituciones (…), mejorar la calidad de servicio y atención al usuario (…) y hacer más transparentes los actos gubernamentales a partir del perfeccionamiento de los mecanismos de control y evaluación de las instituciones públicas…" (López 2003).

El contrato psicológico

El primer acercamiento al concepto de contrato psicológico surgió en el campo de la filosofía social como contrato social. Sin embargo con el correr de los años, esta misma conceptualización fue objeto de estudio en ámbitos organizacionales. Los primeros autores en estudiarlo fueron Argyris (1960) y Levinson (1962), este último lo define como "un conjunto de expectativas mutuas de las cuales las partes de la relación puede que ni tan siquiera sean conscientes, pero que sin embargo, gobiernan su relación hacia la otra parte" (Levinson et al. 1962).

Del concepto de Levinson se debe aclarar que cuando habla de expectativas menciona, no sólo la relación de los empleados con la organización a nivel salarial, sino también aquellos derechos, privilegios y obligaciones de ambas partes (Schein 1965). Por esto es que se le atribuyen características netamente conductuales y no de formalidades normativas escritas.

Desde el punto de vista del empleado, se espera que este tenga un trato digno y que su persona dentro de la organización sea reconocida como tal. Mientras que, del lado de la organización se espera que el empleado dé una buena imagen haca el exterior y cumpla con todos los objetivos que se le proponen.

La evolución del estudio del contrato psicológico fue acompañada por la evolución de las teorías organizacionales y las nuevas tendencias que fueron surgiendo en la era de las comunicaciones. En este sentido, se toma como referencia el concepto de Rousseau que define el contrato psicológico como la "creencia del individuo en la existencia de obligaciones mutuas entre él mismo y otra parte, tal como el empleador" (Rousseau y Tijoriwala 1998).

Este concepto más evolucionado incorpora dos variables: la reciprocidad y el compromiso. La primera, porque ambos actores creen que su voluntad de acción debe impactar en el otro y en consecuencia debe actuar recíprocamente hacia el otro. Mientras que la segunda, hace que cuando se inicia la relación contractual del empleado con la organización, este se da cuenta que está

contrayendo una obligación de comprometerse con los objetivos de la organización, y esta deberá comprometerse a devolverle algo a cambio por sus servicios (Schein 1982).

Tipos de Contratos

Según la clasificación que propone MacNeil (1980), el contrato psicológico se divide en dos tipos de contratos opuestos, que operan tanto dentro como fuera de la organización: el transaccional y el relacional.

El contrato transaccional tiene la característica de ser un contrato de intercambio monetario específico por un tiempo limitado o una contratación para una labor específica para cubrir una necesidad emergente de la organización. Los contratos celebrados son altamente competitivos en el mercado y con una ausencia de compromiso a largo plazo. Existe poca flexibilidad en el intercambio entre las partes, cualquier modificación en la relación será mediada por una renegociación principalmente monetaria. Entre los participantes no hay una relación emocional o establecimiento de lealtades, que puedan generar un impacto al momento de la finalización del contrato. Debido a la flexibilización, las personas que ocupan estos lugares pueden ser fácilmente reemplazables (Rousseau 1990).

Por otro lado, el contrato relacional involucra acuerdos abiertos con el objetivo de establecer y mantener una relación que puede o no tener un intercambio dinerario, pero con un alto involucramiento socio-emocional. Este tipo de contrataciones de personal es de largo plazo e involucra a aquellas personas en los inicios de sus carreras. Además se les propone una capacitación y una oportunidad de desarrollo que se alinea a los objetivos futuros de la organización. Se genera un intercambio relacional, que establece lazos afectivos y la consecuente posibilidad de afiliación. Los términos de los contratos son pactados entre las partes, aunque guardan un grado importante de subjetividad y falta de especificidad (Rousseau 1990).

Debido a que el ámbito de estudio del presente trabajo lo constituye la Administración Pública, resulta adecuado vincular estos tipos de contratos, relacional y transaccional, con la clasificación planteada por Zuvanic y Iacoviello (2006) de los tipos de burocracias que operan en la Administración Pública. Las variables que se tienen en cuenta para dicha clasificación son: la autonomía y la capacidad técnica. Por otro lado, estos tipos de burocracias, guardan una similitud con los tipos de contratos psicológicos respecto del tiempo de relación contractual y el grado de involucramiento de las partes hacia el cumplimiento de los objetivos de la organización.

Para los tipos de contratos transaccionales se puede diferenciar dos tipos de burocracia: la burocracia clientelista y la burocracia paralela. La primera de ellas corresponde a los "designados políticos" que por lealtad o filiación partidaria asumen cargos temporales con una baja capacidad técnica y de participación en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. Desarrollan funciones básicas de carácter directivo y no suelen reclutar personal con las competencias específicas, priorizando la devolución de favores políticos (Zuvanic y Iacoviello 2010).

La burocracia paralela guarda una íntima relación con el tipo de contrato transaccional, ya que recluta equipos técnicos o de proyectos con contratos a término y con un grado de flexibilidad absoluto. Por otro lado, se caracterizan por tener una baja autonomía de la organización que los emplea y su continuidad depende exclusivamente del Estado. Respecto de la capacidad técnica, se puede decir que es alta con conocimientos especializados en el orden de sus competencias y son incorporados con el objetivo de cubrir determinadas necesidades técnicas (Zuvanic y Iacoviello 2010).

Para los tipos de contratos relacionales se puede diferenciar dos tipos de burocracias: la meritocrática y la administrativa. La primera de ellas corresponde al cuerpo de funcionarios cuya incorporación se realiza por mecanismos abiertos y su barrera de entrada son sus credenciales y méritos profesionales. Estos agentes desarrollan una carrera con buenas oportunidades de progreso. Su autonomía está dada por el factor de estabilidad de sus contratos. Su relación con las escalas jerárquicas es buena y su relación entre pares es fuerte con un alto involucramiento afectivo (Zuvanic y Iacoviello 2010). Este tipo de burocracia es la que más similitud guarda con el tipo de contrato relacional.

Por último, la burocracia administrativa es la más común dentro de la Administración Pública. La forma de vinculación es atribuida a los mismos factores que la clientelista, pero que con el transcurso de los años tienden a tener estabilidad en sus cargos. Su capacidad técnica es relativamente baja y su relación con el organismo es muy cercana por intermedio de los gremios y su representación en los Convenios Colectivos. Sus funciones son meramente administrativas y a pesar de que poseen un plan de carreras, jamás llegan a trascender hacia procesos decisorios o a la formulación de políticas estratégicas (Zuvanic y Iacoviello 2010).

Universidad de San Andrés

Metodología

Contextualización específica:

Para el estudio sobre la Gestión del Talento en la Administración Pública, es importante señalar aquellos hitos que llevaron a la implementación del sistema de administración del Estado actual, el surgimiento de las modalidades contractuales vigentes y algunos sucesos históricos que marcaron el rumbo de la Argentina. La explicación de la contextualización nos lleva a comprender los motivos por los cuales el modelo argentino no se define específicamente bajo la totalidad de los preceptos de los modelos antes planteados.

El contexto histórico muestra cómo va evolucionando el modelo propio a partir de los cambios en la normativa y la necesidad de ajustar determinadas prácticas generadas en función de las necesidades políticas y de las demandas propias de la actividad.

A partir de los años ’40, se empezó a gestar un modelo de desarrollo en Latinoamérica, que produjo una necesidad de un Estado intervencionista y regulador de la actividad social.

Entre los años ’50 y ’60 se comienza a gestar una nueva forma de vinculación de los empleados públicos con el gobierno a través del impulso de los sindicatos. El papel de los líderes sindicales comienza a volcarse, con un tono más político, a la defensa de los derechos de los trabajadores y a la igualdad de oportunidades (Nigro y Nigro 1989), en nuestro país cobra mayor importancia a partir de los Convenios Colectivos de Trabajo.

Desde el punto de vista del caso argentino, luego de la última dictadura militar, se comienza con un proceso democrático, basado en la reconstrucción de las instituciones y la revaloración del empleo público. La instrumentación de ciertas políticas debieron tomar un rumbo drástico para los profesionales de carrera, quienes fueron los más castigados por la desconfianza reinante en la era post dictadura. Al respecto, Oszlak (1997) plantea el concepto de “purga burocrática” para referirse a la neutralización de los empleados de planta permanente en programas específicos como el de Alimentación Nacional (PAN).

Sin embargo, la extensión de estas purgas, trajo consigo un abuso de las estructuras paralelas, poniendo en riesgo la capacidad del Estado para realizar tareas fundamentales (Steen 1996). Esta modalidad se replicaría en las siguientes administraciones, profundizando la desconfianza al profesional de carrera con el argumento de que estos son los llamados “designados políticos” de la

administración anterior. Es en esta instancia que se comienzan a cuestionar los concursos públicos por su poca credibilidad.

Después de la crisis del 2001-2002, fue necesaria una reforma para limitar los alcances que había tenido el modelo neoliberal de los años ’90 e incrementar la capacidad de gestión de lo público. Mario Krieger sintetiza esta premisa con la frase “Los funcionarios públicos deben representar el pensamiento solidario del Estado y confiar en que su trabajo sea útil para la sociedad. Deben sentir el orgullo de ser servidores públicos” (Schweinheim 2009).

A partir del año 2004, surge en la agenda pública, la idea de reformar el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) por un sistema que revitalice la competitividad, igualdad de oportunidades, objetividad, capacidad de gestión y neutralidad a todos los agentes del Estado, principios del sistema anterior (Bonifacio 1995). Luego de años de discusión, surge el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) mediante el Decreto N° 2098/2008, que busca además fomentar el mérito y el esfuerzo en la carrera administrativa, dignificando al personal y fortaleciendo las capacidades del Estado.

Cabe destacar que a partir de la reforma constitucional del año 1994, se creó la Jefatura de Gabinete de Ministros. Dentro de sus principales funciones se encuentra la coordinación interministerial, el enlace con el Parlamento y la relación con las provincias y municipios. Dentro de su estructura cuenta con la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), que es el órgano rector en materia de control y actualización de la normativa vigente, además interviene en el diseño de la política salarial y ejecuta las políticas de capacitación.

Respecto al empleo público, se han sucedido una serie de cambios a lo largo de los años, con incorporaciones de nuevas modalidades de vinculación de los empleados al Estado. Mucho tiempo había pasado desde el dictado del Decreto N° 1428/73, que establecía los escalafones de los agentes pertenecientes al régimen estatal. Con el dictado del Decreto N° 993/91, se establece el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) que propone los agrupamientos General y Científico Técnico, con sus respectivos niveles y grados, que buscaban encasillar al personal según sus competencias y antigüedad. Este decreto surgido por las leyes de emergencia económica y reforma estatal, propició el traspaso de las empresas estatales a manos privadas con la consecuente medida de impulsar retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas, y la descentralización de los servicios de salud y educación a manos de las provincias.

Esta norma luego fue derogada por el Decreto N° 2098/08 que homologa el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), concertado entre el Estado Empleador y los Sectores Gremiales (Boletín Oficial).

A partir del dictado de la Ley 25.164 "Ley Marco de Empleo Público", reglamentada por el Decreto N° 1421/02, se establecieron modalidades de contracción temporarias. Por otro lado, el Decreto N° 2345/08 y modificatorios, establece contratos de locación temporales (Boletín Oficial). Este tipo de contratación generalmente está oficiada por organismos de financiamiento internacional como el Banco Mundial (BIRF), el Interamericano de Desarrollo (BID) o el Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Al respecto, Ferraro (2006), en su estudio sobre la reforma del servicio civil en la Argentina, plantea que a pesar de la "burocracia profesional" que empieza a operar en los años '90, la Argentina continua siendo dominada por "…designados políticos, quienes excluyen a los funcionarios de carrera no solamente de participar en la toma de decisiones sobre política pública, sino también de su mera implementación en determinados casos." Por último, no se puede dejar de mencionar al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que con su rol técnico aportan al Estado, su vasta experiencia en gestión de políticas públicas. Tuvo su origen durante el gobierno del Doctor Raúl Alfonsín. Reglado por el Decreto N° 2098/87, en cuyo Artículo N° 3 del Anexo I establece que "los integrantes del referido Cuerpo, cumplirán funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción o coordinación de nivel superior, en organismos centralizados o descentralizados cualquiera sea su naturaleza jurídica, incluidas las Entidades Financieras Oficiales, Empresas, Sociedades cuyo capital sea de propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional, Obras Sociales y en todo otro ente estatal, cualquiera sea su dependencia jurisdiccional, dependiente de la Administración Pública Nacional." (Boletín Oficial).

Por otro lado, dentro de la estructura también cuenta con el Instituto Nacional de Administración Pública, cuyas funciones son las de planificación y ejecución de programas de capacitación específicos para los agentes del Estado. Además, tiene un cuerpo de investigadores especializados en materia de empleo público y en desarrollo institucional.

También tiene a su cargo el Proyecto de Modernización del Estado, cuyo objetivo es el de fortalecer las capacidades de las instituciones públicas proponiendo una adaptación constante a los cambios del contexto social. Este Proyecto también participa activamente en la formulación de las políticas tendientes a lograr una mayor eficiencia en las acciones de recursos humanos.

Los tres organismos que hasta aquí se mencionan son de relevancia para el estudio de este caso, ya que todos impactan de alguna manera en las políticas de empleo, selección y capacitación de los empleados de toda la Administración Pública.

Fuentes de datos y Procedimientos:

El sector público nacional cuenta con una planta de 661.238 empleados, entre la Administración Nacional, las Universidades y Entes Descentralizados[1], mientras que sólo el Poder Ejecutivo posee un total de 293.717 empleados, ocupando el 87,8% del total de los tres poderes. El ámbito de estudio del presente trabajo, la Jefatura de Gabinete, emplea a la fecha, a 3.608 empleados bajo cualquiera de sus modalidades contractuales.[2]

Para la muestra se tienen en cuenta todas las modalidades contractuales descriptas con anterioridad, teniendo en cuenta la estructura de la administración central, excluyendo a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Además se exceptuaron los organismos descentralizados que operan en la órbita de la Jefatura, como TELAM S.E y Agencia de Bienes del Estado (ABE).

El procedimiento de obtención de datos se desarrolló mediante la aplicación de los siguientes tipos de técnicas:

- **Entrevistas:** Fueron realizadas a funcionarios de áreas claves de la Jefatura de Gabinete como la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Coordinación del Cuerpo de Administradores del Estado. Además se realizaron entrevistas a integrantes y ex integrantes del mencionado cuerpo y a consultores del Proyecto de Modernización del Estado y Proyectos con Financiamiento Externo que operan dentro de la Jefatura de Gabinete.

  Las entrevistas se realizaron entre los meses de Febrero y Abril de 2014, alcanzando un promedio de duración de una hora y cuarenta y cinco minutos cada una. Las entrevistas fueron grabadas y luego transcriptas y apuntadas en las cuestiones más relevantes. A modo de ejemplo se adjunta en el ANEXO I, un modelo de guion utilizado para las entrevistas.

  Para la realización de las mismas, se adelantaron, vía correo electrónico, los temas a tratar, de manera esquemática, a los efectos de que el entrevistado pueda recopilar datos suficientes.

[1] Fuente INDEC: "Recursos humanos del Sector Público Nacional, por tipo de función. Años 2007-2011"
[2] Fuente propia basada en un relevamiento realizado respecto de la cantidad de personas en condiciones de percibir haberes durante el mes de Septiembre de 2013.

Además las preguntas presentaban un formato semi-estructurado de manera tal de permitir al entrevistado la ampliación de algunos conceptos que pudieran ser de utilidad para ejemplificar algunos casos de relevancia.

- **Observación participante:** Se pudo mantener reuniones de carácter informal con el personal de algunas áreas, que permitió recopilar datos importantes y desarrollar algunas percepciones sobre la situación contractual vigente, así como los niveles de satisfacción de acuerdo a los niveles de carrera, salario y relación con la organización. Además se accedió a reuniones de investigadores en el Instituto Nacional de Administración Pública en donde se han debatido cuestiones relacionadas con la temática planteada. Es dable destacar, la experiencia laboral adquirida por el autor en sus 9 años de trabajo dentro de estructuras públicas, que le permitieron volcar algunas experiencias de acuerdo a sus pasajes por los diferentes ámbitos y relaciones contractuales con el Estado.

  Otro aspecto importante dentro esta técnica fue la observación de los puestos de trabajo, principalmente en aquellos sectores en donde la mayoría de los empleados son de Planta Permanente, en donde se pudo observar las diferentes motivaciones que tiene cada uno en sus labores cotidianas.

- **Documentación de archivo:** En carácter de empleado del Estado, el autor tuvo acceso a información de relevancia como las bases de datos del personal que operan en el Sistema de Administración de Recursos Humanos. Además, se obtuvo acceso a las estadísticas realizadas por la Oficina Nacional de Empleo Público sobre los datos alcanzados al personal de la AP, divididos por jurisdicciones y áreas específicas. Otra fuente documental de relevancia para la realización del presente trabajo fue la biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, de donde se obtuvieron diferentes documentos de investigación referente a la temática.

- **Encuestas:** Se realizaron dos encuestas en las cuales se midió la percepción de los empleados públicos respecto de su vínculo con la organización y por otro lado una encuesta a personas ajenas a la AP, con el objetivo de identificar potenciales talentos que ofrecerían sus servicios profesionales al Estado, teniendo en cuenta algunos aspectos de los contratos de tipo transaccional y relacional, anteriormente mencionados. Las mismas se realizaron sobre una plataforma web denominada "Survey Monkey" y fueron remitidas mediante correo electrónico en forma aleatoria a 50 personas cada una según el ámbito de aplicación de cada una de ellas. En el ANEXO II se adjuntan las dos encuestas realizadas.

QUAERERE VERUM
Universidad de
San Andrés

Estrategia de análisis:

Este trabajo se desarrolló bajo la metodología de Estudio de Caso. Se propuso estudiar una particularidad dentro de un contexto determinado con el objetivo de comprender la actividad en circunstancias importantes. Además se buscó evaluar determinados procedimientos aplicados a una generalización dentro de los límites del organismo estudiado (Stake 2007).

Si bien esta metodología se enfoca desde una perspectiva preferentemente cualitativa, se intentó a partir del proceso de recolección de datos lograr una variedad de fuentes tanto cualitativas como cuantitativas, que enriquecen los resultados del estudio. Otra característica de esta metodología, es la empatía necesaria del autor para reflejar por medio de la observación directa, la realidad de los actores intervinientes considerando realidades múltiples, hasta incluso contradictorias.

Las conclusiones fueron obtenidas a partir de la observación y de los datos obtenidos a partir de las diferentes fuentes de información, lo que Erickson llamó "*assertions*" (Stake 2007), buscando relacionar los diferentes modelos de contratos desde la perspectiva formal y su relación con los tipos de contrato psicológico, para analizar su influencia en la Gestión del Talento en la Administración Pública.

Resultados

Los resultados se presentan de forma compilada en función de las cuatro etapas que se plantean en el concepto de Gestión del Talento: Atracción, Selección, Desarrollo y Retención. Esta forma de compilación busca un orden lógico, buscando un hilo conductor que permita entender los postulados del Marco Teórico. A su vez dentro de las secciones antes descriptas se hará mención a las formas de contratación identificadas en el ámbito de estudio y las particularidades de cada caso según los conceptos planteados por MacNeil (1980).

ATRACCIÓN

La atracción de los talentos presenta algunas dificultades asociadas a la rigidez proveniente principalmente del sistema de concursos para cargos públicos, y a la imagen asociada al empleado público.

Con respecto a la primera dificultad, ésta se encuentra instalada desde hace años. En el año 1991, se llamó a concursos para cargos de alta gerencia, que buscaba la profesionalización de los cargos directivos, que hasta ese entonces (y hoy en día también) se elegían a conveniencia del fun-

cionario de turno. Con esta política se lograba una participación de la clase política con una delegación de funciones a profesionales de las temáticas correspondientes a los cargos de hasta Dirección Nacional. La formación en la Escuela de Alta Gerencia, permitía la formación de talentos en el "*public policy*" que en consecuencia le otorgaba al Estado un gerenciamiento con mayor solvencia, sin la distinción de afiliación a algún partido político.

"Se trabajó desde un paradigma privatista, argumentando que en la APN no hay buenos gerentes, ni profesionales con dinamismo. La dificultad era encontrar gerentes de empresas privadas que dejaran sus puestos por otros menos remunerados, por lo que la implementación de esta política significó un salto salarial en las Funciones Ejecutivas. En los hechos, se logró colonizar el régimen con aquellos que se jugaron por la aplicación de gerentes capaces. En su mayoría provenían de otros organismos de la APN, mientras que aquellos que venían del sector privado se encontraban con un clima laboral austero y con muchas dificultades, por lo que muchos de ellos terminaban abandonando sus puestos." (Entrevista al Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público)

Se quiso lograr un efecto que inyectara sangre nueva en la gerencia pública, pero esto no se logró, ya que la gente del sector privado se terminó yendo en el año 2001, por las condiciones de precariedad laboral y la merma en los sueldos, tomando como parámetro su cotización en dólares. También hubo una decisión por parte del gobierno de turno, de apartar a todos los directores designados por concursos.

Por otro lado, con respecto a la segunda dificultad, se analizó aquellos profesionales que se desempeñan en el ámbito privado y que podrían ser potenciales talentos dentro de las líneas del Estado, Un 76% de los encuestados manifestó su interés por trabajar en el Administración Pública, siendo su principal motivación la adquisición de experiencia con un total del 41,0 %, mientras que la segunda motivación fue la estabilidad laboral y trabajar en la mejora de la calidad de los ciudadanos, representado por el 36,9 % de los encuestados, reflejado en el gráfico por la categoría "otro" (Ver Gráfico 1). Sin embargo, lo paradigmático de este dato es que el 73 % tiene una mala imagen del empleado público en general.

Aunque resulte trascendental el dato sobre los gerentes privados, lo que estos ignoran es el tiempo de tramitación que tienen las contrataciones en el Estado. Se analizaron al respecto 20 procesos de contratación transitoria, arrojando como resultado que el 76 % de los procesos llevaron más de 3 meses de tramitación.

	Salario	Experiencia	Afinidad Política	Menor volumen de trabajo	Otro	Total
Q8: Si (A)	25,64% 10	41,03% 16	7,69% 3	5,13% 2	38,46% 15	117,95% 46
Total de encuestados	10	16	3	2	15	39

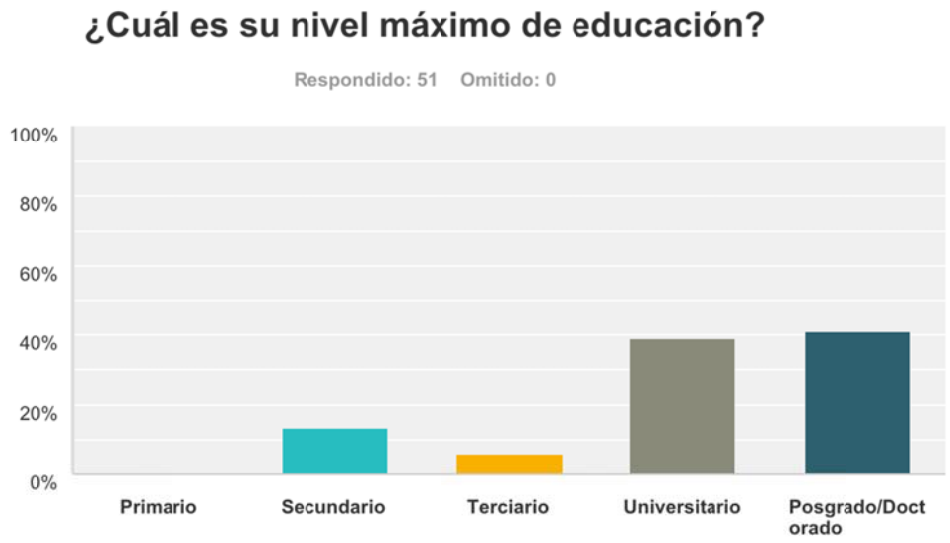
Gráfico 1 – Fuente: Elaboración Propia

Universidad de SanAndrés

"Históricamente, los procesos de contratación fueron lentos y con muchas trabas, lo que generó siempre una condición de absoluta inseguridad de los empleados. Hasta el momento no se ha logrado vulnerar determinadas prácticas del procedimiento que permitan acelerar los trámites. Esta situación es un factor por el cual muchas personas deciden no emplearse en el Estado. El problema es netamente de eficiencia por algunas prácticas que rozan lo legal." (Entrevista al Director de Administración de Recursos Humanos de la Jefatura de Gabinete de Ministros)

Es dable destacar que el 55 % de los que manifestaron su voluntad de formar parte del aparato estatal, tiene entre 30 y 39 años de edad, mientras que el 75 % posee estudios universitarios o de postgrado finalizados (Ver Gráfico 2).

Si bien, la cifra de encuestados que no trabajarían en el Estado es radicalmente inferior es dable destacar que casi el 60% tiene estudio de postgrado finalizados y se encuentra dentro del mismo rango etario anteriormente mencionado.



Opciones de respuesta	Respuestas	
Primario	0,00%	0
Secundario	13,73%	7
Terciario	5,88%	3
Universitario	39,22%	20
Posgrado/Doctorado	41,18%	21
Total		51

Gráfico 2 – Fuente: Elaboración propia

SELECCIÓN

La selección de agentes en la AP está relacionada con los llamados a concursos de Planta Permanente para ocupar los puestos que quedaron y quedarán vacantes en los próximos años con el retiro de los *Baby Boomers.* Los resultados obtenidos ponen en evidencia la carencia de políticas de selección luego que el personal opta por el retiro voluntario o por su jubilación, asociada a la rigidez mencionada en cuanto a las políticas de atracción.

Para esta variable se tomó en cuenta la totalidad de la planta de la Jefatura de Gabinete, en lo que respecta a dos convenios laborales: los que pertenecen al Sistema Nacional de Empleo Público (planta permanente) y los miembros del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Respecto del primero, es interesante observar que durante muchos años, no se realizaron cobertura de los cargos que fueron quedando vacantes debido al retiro o renuncias de los agentes de la Planta Permanente. En el año 2001, la cantidad de cargos de agentes en la Jefatura de Gabinete, según el presupuesto, era de 673 personas. Al año 2013, esa planta se vio reducida en 298 personas y posee un total de 126 personas en condiciones de optar por su retiro jubilatorio, según sus edades.

Sin embargo, en el año 2012, se realizaron llamados a concursos de 81 cargos vacantes, los cuales ya fueron efectivizados y se encuentran hoy prestando servicios dentro de la Jefatura de Gabinete. En 2013, se realizó el último llamado a concurso de 258 cargos vacantes, los cuales ya se encuentran en su mayoría prestando servicios en sus respectivas dependencias.

"Los recientes concursos oficiados en la Jefatura de Gabinete no incluían dentro de sus grillas cargos jerárquicos, están sesgados a cargos simples. Amén de la falta de profesionalización de los cargos, fueron bienvenidos porque la APN tiene un atraso de más de 30.000 puestos de trabajo vacantes." (Entrevista al Director Nacional de la Oficina de Empleo Público)

A la fecha, de los 485 agentes de la Planta que prestan servicios, un 49,15 % es personal técnico profesional con estudios terciarios, universitarios o de postgrado. De las 126 personas con posibilidades de jubilarse, un 49% se encuentra en una situación similar. Este porcentaje significa una baja importante teniendo en cuenta que son los principales transmisores del conocimiento técnico.

Adicionalmente, se debe mencionar que dentro de los próximos 10 años un total de 146 agentes estarían en condiciones de optar por el retiro. Estos representan un 30,1 % de la planta permanente y su composición técnico profesional representa un 46,6 % del total.

Un dato preocupante es que de las 339 personas que concursaron en los últimos dos años solo el 33 % corresponde a cargos técnicos profesionales, el 43 % corresponde a cargos que no requieren una formación profesional universitaria, mientras el 24 % restante se trata de personal administrativo o de apoyo.

Por otro lado, se entiende que, de aquellas personas que ocuparán los lugares de los profesionales en retiro (entre 40 y 49 años) el 57,7 % tiene estudios secundarios o primarios, situación que

vulneraría las capacidades de gestión del Estado, sin pormenorizar las capacidades de cada empleado.

Como se dijo anteriormente, durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, se llamó a concursos para la conformación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales del Estado. Después de cuatro exitosas convocatorias en las que participaron más de 9000 aspirantes, resultaron electos un total de 207 profesionales con diversas capacidades técnicas.

Durante el gobierno de la Alianza, el cuerpo sufrió una serie de amenazas que hicieron peligrar su existencia, situación que afectaría la calidad institucional del Estado. Por aquellos días, con altas sumas de dinero en carácter de indemnización, 28 administradores optaron por el retiro voluntario. A esta cantidad se debe sumar la baja de administradores por fallecimiento, jubilación y licencias por cargos de mayor jerarquía, dejando un saldo de 157 agentes activos al día de la fecha.

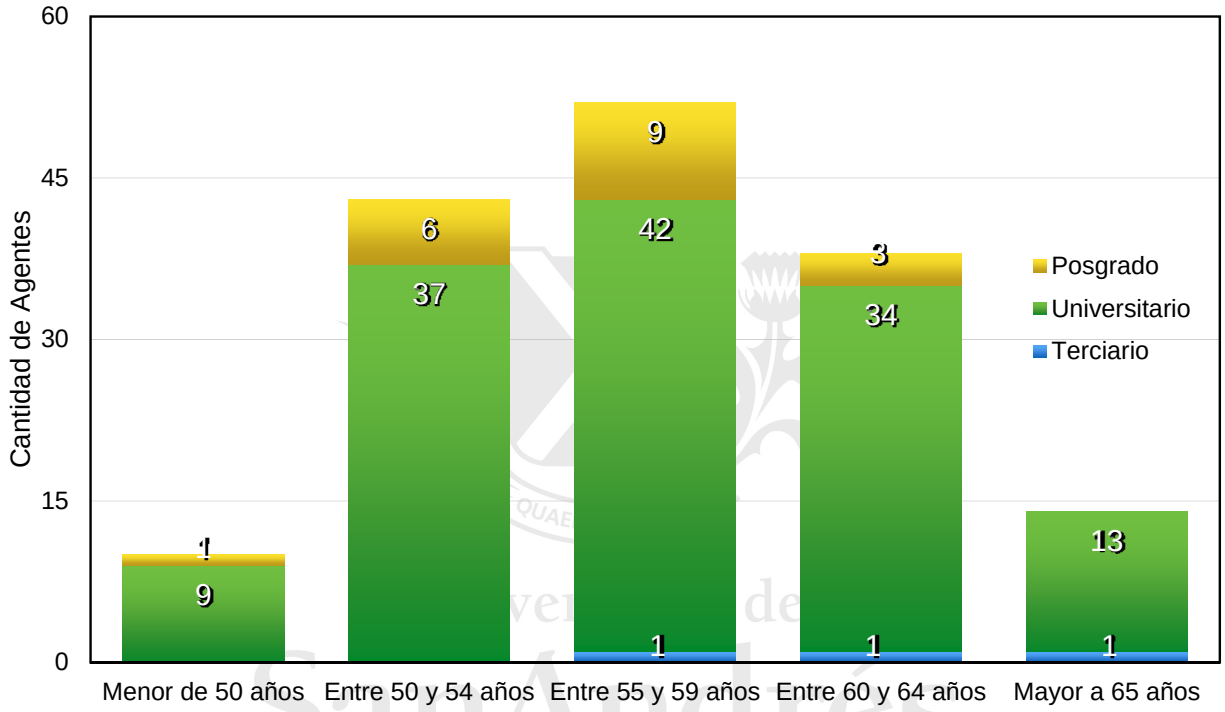
Al respecto del retiro propuesto por el Gobierno en el año 2000, cabe destacar otro dato que impacta en la retención de los talentos. Del total de agentes que optaron por la opción del retiro en toda la AP, un 36,7 % poseía estudios terciarios, universitarios o de postgrado, concentrando en su mayoría personal que tenía una antigüedad que variaba entre los 10 y 29 años. En lo que respecta a la Jefatura de Gabinete un total de 90 agentes se adhirieron a la medida lo que representó un 12,5 % del total de la planta, siendo la más alta tasa de incidencia en el Poder Ejecutivo. Esta medida le costó al Estado la suma de $ 372 millones de pesos y una fuga de 1820 agentes con estudios superiores.

"Por aquellos tiempos, las sumas ofrecidas por el Estado equivalían al precio de una vivienda si se reconocían los años de antigüedad, por lo que la decisión de optar por el retiro, nos colocaba en una posición de privilegio en un país en donde la gestión del gobierno parecía ir en un rumbo descendente. Después de haber prestado servicios profesionales por tantos años y con una proyección de carrera en ascenso, la opción del retiro se transformaría en una dificultad para reinsertarnos dentro del sistema bajo las mismas condiciones que dentro del Cuerpo. Sin dudas, el retiro de los 27 compañeros fue un golpe institucional muy duro que generó un perjuicio al desarrollo técnico profesional de la Administración Pública Nacional". (Entrevista a un ex Administrador Gubernamental)

En la actualidad, del total de agentes, el 86 % tiene estudios universitarios, el 12 % estudios de postgrado y sólo el 2 % restante tiene estudios terciarios. Son 52 administradores los que se encuentran en etapa de retiro o próximos a retirase, lo que representa un 33 % del total (Ver Gráfi-

co 3). Iguales cifras para aquellos que podrán optar por la jubilación entre los próximos 5 a 10 años. Para los próximos 15 años el Cuerpo estará completamente disuelto, sin existir al día de hoy una nueva decisión de llamar a concurso para cubrir dichos cargos.

Cantidad de AG's según edad y nivel de estudios



Edad/Nivel de Estudio	Menor de 50 años	%	Entre 50 y 54 años	%	Entre 55 y 59 años	%	Entre 60 y 64 años	%	Mayor a 65 años	%	TOTAL	%
Terciario	0	0	0	0	1	1,9	1	2,6	1	7	**3**	1,9
Universitario	9	90	37	86,0	42	80,8	34	89,5	13	93	**135**	86,0
Posgrado	1	10	6	14,0	9	17,3	3	7,9	0	0	**19**	12,1
TOTAL	**10**	100	**43**	100	**52**	100	**38**	100	**14**	100	**157**	100
%	**6,4**		**27,4**		**33,1**		**24,2**		**8,9**			

Gráfico 3 – Fuente: Elaboración Propia

DESARROLLO

En cuanto al desarrollo del personal, son las modalidades contractuales transitorias las que presentan mayores dificultades al momento de desarrollar una carrera profesional y administrativa dentro del escalafón del SINEP.

En la Jefatura de Gabinete de Ministros, hoy operan tres modalidades contractuales temporarias: Ley Marco de Empleo Público (Dto. 1421/2002), Contratos de Locación (Dto. 2345/2008) y los Contratos de Locación operados por los organismos de Financiamiento Internacional para proyectos específicos. Se aclara nuevamente que no se toma dentro de la muestra a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, ni las modalidades extraescalafonarias (por ser una modalidad de tipo jerárquica), y asesores de gabinete (por ser una muestra poco significativa, sobre la que no se tiene mucha información). Los contratos que se celebran más comúnmente son los de la Ley Marco de Empleo Público, hoy en día la Jefatura de Gabinete tiene 1.341 agentes bajo esa modalidad, o sea un 70 % del total de los contratos transitorios (Ver Gráfico 4).

La distribución por nivel de estudio muestra una fuerte tendencia hacia los agentes cuyos estudios finalizados son los secundarios, representando un 48%. Seguidamente se ubican los que finalizaron los estudios universitarios, 38% de la muestra. Tal vez el dato preocupante sea que solo el 2 % de la planta posea estudios de postgrado. No se obtuvo datos del nivel de estudio de 287 agentes.

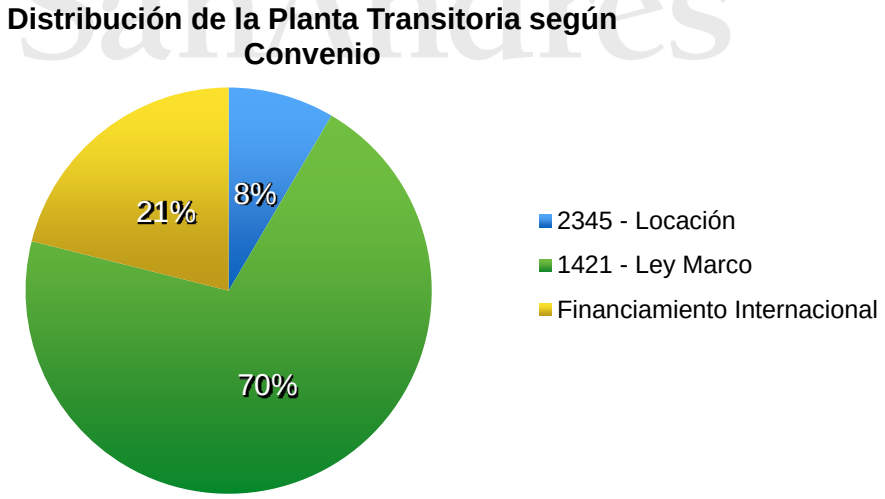
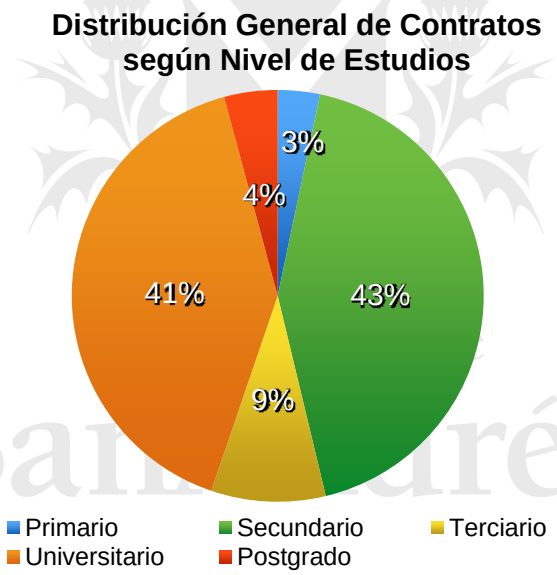


Gráfico 4 – Fuente: Elaboración Propia

Los contratos de locación, instituidos por el Decreto 2345/2008, representan un 8 % del total de los contratos transitorios, o sea 161 agentes. Esta modalidad que es la más inestable, tiene una alta profesionalización en su planta, el 88 % tiene estudios superiores, lo que surge de 58 % de universitarios, 16 % de postrados y el 14 % de terciarios (Ver Gráfico 5). Cabe destacar que bajo esta modalidad no se han contratado para el periodo analizado agentes con estudios primarios.

Situación muy similar es la de los contratos con financiamiento internacional. Los datos de la situación de revista de los agentes empleados bajo esta modalidad, se obtuvieron mediante una encuesta. El 72,5 % de los encuestados es menor de 39 años. De acuerdo al nivel de estudio de los contratados, el 87 % posee estudios superiores, que surge de 55 % de universitarios, 25 % postgrados y 7 % terciarios (Ver Gráfico 5).



	Sin Datos	Primario	Secundario	Terciario	Universitario	Postgrado	TOTAL
2345 - Locación	0	0	20	22	93	26	**161**
1421 - Ley Marco	287	40	502	87	400	25	**1341**
Financiamiento Internacional	401	**SIN DATOS**					**401**
TOTAL	**688**	**40**	**522**	**109**	**493**	**51**	**1903**

Gráfico 5 – Fuente: Elaboración Propia

Estos datos muestran la profesionalización más alta de la Jefatura de Gabinete de Ministros por concentrar un 80 % de personal con estudios universitarios y de postgrado.

El resultado final agrupando las dos modalidades contractuales (2345 y 1421) según su nivel de estudio deja como saldo la siguiente distribución: Primarios 3 %, Secundarios 43 %, Terciarios 9 %, Universitarios 41 % y Postgrado 4 % (Ver Gráfico 5)

Teniendo en cuenta la clasificación realizada por MacNeil (1980) sobre los contratos psicológicos, se estudiaron, mediante una entrevista y observación, las variables de cada tipo de contratos según su modalidad.

De los contratos relacionales, estudiados en la modalidad de planta permanente respecto del desarrollo de carrera se obtuvo que el 50 % declaró estar "moderadamente satisfecho" y un 35 % "muy satisfecho" y "extremadamente satisfecho". Esta variable tiene en cuenta la oferta de capacitación planificada por parte del Instituto Nacional de Administración Pública para la promoción de tramos de los agentes de la planta.

"En el año 1988 el INAP no capacitaba ni a mil empleados por año. Durante los '90 se produjo un salto cuantitativo considerable, acentuándose durante el 2003 y 2004. Hoy el INAP capacita a más de 30.000 agentes por año. No existe en Latinoamérica un programa de capacitación tan alto como el que ofrece hoy el Estado Argentino, con personal docente de altísimo nivel, grandes volúmenes de financiamiento, con 120 oficinas de capacitación en todo el territorio". (Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública)

Muchos empleados de planta consideraron que el desarrollo de carrera les permite un incremento salarial importante, y la capacitación específica les permitió mejorar sustancialmente sus capacidades dentro de sus puestos de trabajo, aportando a mejorar la eficiencia de los procesos. Algunos agentes de planta manifestaron la importancia del programa "Fines" que les permitió terminar sus estudios primarios y secundarios de manera acelerada.

Por otro lado, analizando la satisfacción de los empleados contratados, no pertenecientes a la Planta permanente, respecto de desarrollo de carrera, el 48 % manifestó estar "moderadamente satisfecho", mientras que el 27,5 % respondió que está "poco satisfecho" y "nada satisfecho".

"Resulta difícil ofrecer a nuestros empleados un plan de carrera, sabiendo que muchos de ellos dejarán de pertenecer al staff dentro un corto plazo. Por otro lado, la financiación de cursos para capacitar al personal, resulta poco viable debido a las restricciones del presupuesto diagramado por el ente financista. Por esta razón es que tratamos de reclutar profesionales con el

expertise necesario para el desarrollo de las tareas requeridas." (Entrevista a Responsable de Proyecto con Financiamiento Internacional)

RETENCIÓN

Respecto de la retención, esta variable fue analizada considerando los niveles de satisfacción que los empleados tienen sobre la relación con sus superiores y su salario. Estos dos indicadores arrojan resultados que varían de acuerdo al tipo de contratación relevada.

Analizando los resultados de las encuestas de los agentes de la Planta Permanente, en cuanto a la relación con sus superiores el 58 % declaró poseer una relación "buena", mientras que el 42 % restante manifestó que su relación era "excelente". Muchos de los entrevistados acordaron que la buena relación con los superiores está relacionada con la antigüedad de sus puestos.

"Los empleados de Planta Permanente somos los que mantenemos el sistema funcionando. Los funcionarios políticos están por un corto período de tiempo y nosotros nos seguimos quedando en nuestros puestos de trabajo, por lo que nos transformamos en sus principales sostenes… la buena relación de ellos hacia nosotros es principalmente de conveniencia, aunque con el tiempo logramos establecer un vínculo afectuoso…". (Entrevista a un empleado de Planta Permanente)

La medición de satisfacción respecto del salario actual de los trabajadores de Planta, fue realizada con anterioridad a las paritarias por lo que los resultados están sujetos a la incertidumbre de la resolución de dicha negociación. Amén de lo antedicho, los resultados arrojaron un 55 % de encuestados que manifestaron estar "moderadamente satisfechos" y un 19 % "muy satisfechos".

"Hemos vivido muchos años de vacas flacas por las sucesivas crisis institucionales que ha sufrido el Estado. Desde el establecimiento de las negociaciones colectivas, nuestros sueldos se han mantenido competitivos frente a las demandas del mercado (…). Hoy en día muchos empleados del sector privado desean trabajar en el Estado, ya que se aseguran incrementos salariales todos los años". (Entrevista a investigador del Instituto Nacional de Administración Pública)

El porcentaje de empleados de planta permanente que tiene pensado abandonar su cargo es muy bajo, sólo el 10 % planifica dejar su puesto en el próximo año y la principal motivación para dicha determinación es la falta de un desarrollo de carrera acorde a sus capacidades. Al respecto de la permanencia en el gobierno, un entrevistado manifiesta:

"Nací profesionalmente acá, he formado una familia estando dentro del Estado. La experiencia adquirida en todos estos años me permitió desarrollarme como persona y como profesional. No me sería fácil abandonar el puesto de trabajo, ni el grupo de personas con los que compartí tan-

tos años. Hemos transcurrido años duros, pero tengo la satisfacción de haber logrado todo lo que quise en mi vida". (Entrevista a empleado de Planta Permanente)

La misma encuesta realizada a la Planta Permanente fue realizada entre agentes que revisten a Programas con Financiamiento Internacional. El primer dato obtenido respecto a la posibilidad de promoción a una planta permanente fue contundente, el 100 % de los entrevistados manifestó no haber tenido posibilidades o propuestas de cambiar al Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

"Tenemos plena conciencia que nuestro trabajo dentro del Proyecto tiene fecha de vencimiento. No nos esperanzamos con un posible pase a Planta o con un ofrecimiento de estabilidad". (Entrevista a un empleado del Proyecto de Modernización del Estado)

Respecto de la posibilidad de cambiar de empleo, el 38 % tiene pensado un cambio en el próximo año, siendo su principal motivación la falta de estabilidad en el puesto de trabajo reflejado en el 90 % del total de encuestados. Cabe aclarar que el 52 % de los agentes contratados, lleva menos de 3 años trabajando en la Administración Pública.

A pesar de la temporalidad del puesto y la inestabilidad en los grupos de trabajo, un 59 % de los encuestados manifestó tener una buena relación con sus superiores. Es dable mencionar en esta instancia, que los responsables de los proyectos revisten a la misma situación contractual que los empleados.

"Muchos de nosotros hemos desempeñado funciones en otros proyectos. Generalmente, cuando nuestro desempeño ha sido satisfactorio, los coordinadores del proyecto nos han convocado para formar parte de otros proyectos nuevos. Nuestros superiores siempre nos remarcaron cuán importante era nuestra tarea, por lo que pusimos siempre a su disposición el máximo de nuestras capacidades." (Entrevista a empleado del Proyecto de Modernización del Estado).

De la satisfacción salarial, se debe mencionar que el 56,9 % se manifestó estar "moderadamente satisfecho" con su remuneración actual, mientras que un 20,6 % dijo estar "poco satisfecho" con su salario (Ver Gráfico 6). Al momento del cierre de esta encuesta, no se han actualizado las grillas salariales del personal bajo este régimen, quedando desactualizado frente al resto de los empleados públicos.

Opciones de respuesta	Respuestas	
Extremadamente satisfecho	**0,00%**	0
Muy satisfecho	**10,34%**	6
Moderadamente satisfecho	**56,90%**	33
Poco satisfecho	**20,69%**	12
Nada satisfecho	**12,07%**	7
Total		58

Gráfico 6 – Fuente: Elaboración Propia

Universidad de SanAndrés

"Nuestro salario neto es superior a los de la planta permanente pero nuestros aportes jubilatorios son menores, no percibimos sueldo anual complementario y la mayoría de nosotros tiene una prestación médica prepaga que debe abonar mensualmente". (Entrevista a empleado del Proyecto con Financiamiento Internacional)

Discusión y Recomendaciones para la acción

El trabajo de campo permitió analizar cuáles son los aspectos que dificultan la Gestión del Talento en la Administración Pública. Se identificaron una serie de características dentro de los procesos de contratación que hacen a la conformación de un modelo de gestión propio del Estado argentino respecto de la administración en general, en especial la de los recursos humanos.

La integración del modelo burocrático weberiano (Villoria 2000) y el modelo del *New Public Management* (Bresser-Preira 2001) al ámbito de estudio permite entender las causas de la divergencia entre los contratos relacionales y transaccionales.

El modelo burocrático planteado, todavía opera en muchos ámbitos de la Administración Pública, siendo en muchos aspectos necesario, pero que resulta inadecuado para las tendencias que exige hoy el mercado.

El modelo del *New Public Management,* presenta una serie de características acordes a la nueva forma de gestionar en las organizaciones, pero el modelo no puede imponerse en su totalidad, ya que las estructuras no soportan cambios de tamaña jerarquía y que además requieren una reforma normativa muy amplia. Sin embargo hoy, organismos descentralizados, ya operan con este modelo, y muchos de ellos son casos de éxito a pesar de mostrar algunas debilidades respecto de la gestión por resultados.

Se podría decir que hoy el modelo de los organismos centrales es un híbrido que rescata algunos aspectos del viejo modelo, como la forma de administrar sus recursos humanos de planta permanente y la verticalidad de sus estructuras. Mientras que el nuevo modelo, opera con algunos aspectos como la planificación estratégica y la profundización de las capacidades de los puestos laborales.

Esta situación de irregularidad, permite la convivencia de los dos tipos de contratos psicológicos, lo que provoca una indefinición en las políticas de recursos humanos y la consecuente falta de planificación estratégica en el desarrollo de carrera de los agentes y la especialización de los puestos de trabajo. Un factor que aporta al dilema, es la temporalidad de los puestos estratégicos de gestión y su vinculación a los factores políticos en la asignación de los puestos. Por otro lado, el contrato relacional tiene un nivel de estancamiento acentuado, en lo que respecta al desarrollo de la carrera de aquellos que son enmarcados dentro de la burocracia administrativa. Mientras que, los agentes de la llamada burocracia meritocrática están llegando al final de sus carreras y

QUAERERE VERUM
Universidad de
San Andrés

todavía no se han propuesto llamados a concursos de funciones directivas o administradores gubernamentales.

Es importante remarcar las causas que derivaron en el surgimiento de las nuevas modalidades contractuales transitorias como un nuevo intento de establecer el nuevo modelo de gerenciamiento público y, que vulneraron todo marco de racionalidad legal del antiguo modelo. La génesis de estas relaciones contractuales se remite al año 2001, en donde surgió la necesidad de cubrir los cargos vacantes desde el año 1995 por la falta de concursos públicos. Esta medida fue operada con discrecionalidad y aprovechada en muchas ocasiones por el oportunismo de los decisores políticos para instalar en el aparato público a la "burocracia clientelista". Este postulado deja atrás la promoción de cargos del modelo weberiano de competencia y mérito, por el de la confianza.

Bajo el concepto de la Gestión del Talento es importante remarcar que de los dos tipos de burocracias propuestos para el modelo transaccional, la "clientelista" no tiene demasiada conexión por tratarse de personal de gabinete con bajas capacidades técnicas y con funciones directivas menores, por este motivo esta modalidad no ha sido desarrollada en el presente trabajo.

Por sus características, la "burocracia paralela" fue claramente identificada dentro de los contratos temporales de financiamiento internacional. La temporalidad fue el primer factor identificado, teniendo en cuenta que los proyectos operan durante un tiempo determinado según la planificación y el presupuesto asignado para la contratación de agentes. Cuando los proyectos finalizan, la mayoría de los agentes se quedan sin trabajo o migran hacia nuevos proyectos, siempre teniendo en cuenta que no pierden su carácter transitorio.

La característica más importante en este tipo de contrato transaccional, es la profesionalización de sus agentes. Una amplia mayoría de ellos posee estudios superiores específicos en la temática del proyecto, representando el número más significativo de profesionalización en la Administración Pública. Como se dijo anteriormente son reclutados para funciones específicas y el salario es acorde a sus funciones, siendo más alto, mientras más compleja es la demanda en la labor.

Por otro lado, se cuestiona la flexibilidad en la relación del empleado con el organismo. Esta pudo observarse sólo en algunas escalas superiores de las estructuras por su vinculación con el funcionario político. Los agentes en estratos inferiores, se mostraron más reticentes al vínculo con los superiores, denotando una inexistencia de factores emocionales entre ellos, no ajustándose al modelo propuesto por MacNeil (1980). Sí se pudo dar cuenta del bajo grado de autonomía

de los contratados con la organización, ya que muchos de ellos declararon tener otro tipo de actividades laborales fuera del Estado.

En algunos proyectos se destacó que además de la importancia del rol técnico-profesional de los contratados aportando el máximo de sus conocimientos en los temas específicos, se transformaron en motivadores del personal de planta permanente, produciendo un intercambio provechoso para las actividades desarrolladas por los proyectos.

Un tema a destacar es el sistema de evaluación del desempeño de los agentes. Al respecto, no se visualizaron mecanismos de control adecuados a la complejidad de las funciones de los profesionales, de manera tal que permitan legitimar las acciones desarrolladas y que sirvan como antecedentes para un futuro reclutamiento, identificación o retención de los agentes talentosos. La evaluación de la mayoría de los proyectos se limita a la elaboración de un informe de avance por parte del consultor de acuerdo a los objetivos propuestos al momento del inicio de la relación contractual.

Por último, es importante remarcar la falta de un sistema de retribución por desempeño destacado para esta modalidad, situación que también afectaría a la motivación de los trabajadores.

Según lo expuesto, se concluye que la inexistencia de factores motivacionales vinculados con los agentes contratados como el estímulo emocional, la retribución, la estabilidad del puesto, la autonomía ante la jerarquía y la falta de planificación y ejecución de planes de carreras son las principales amenazas para la Gestión del Talento en el ámbito público.

En contraposición los contratos relacionales, heredados del viejo modelo burocrático, mostraron síntomas de evolución durante los primeros años desde el retorno de la democracia con la implementación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA). A partir de esta nueva concepción de administración, se realizaron los concursos de los Administradores Gubernamentales y de los cargos con Funciones Ejecutivas, ambos con altos índices de participación, mediados por exhaustivos procesos de selección, que dejó como saldo la conformación de un Cuerpo con profesionales talentosos. Los Administradores Gubernamentales lograron sobrevivir a las decisiones políticas desacertadas, mientras que los Directores de Carrera no corrieron la misma suerte y fueron despedidos a principios del año 2000. Además, cabe destacar que en un corto plazo, no mayor a los 10 años, la mayor cantidad de los empleados profesionales optará por su retiro jubilatorio.

Luego de estos dos llamados, el Estado abandonó su ideal de profesionalizar la planta permanente. No existieron políticas de reclutamiento de personal técnico científico dentro de los organismos centrales del Ejecutivo, lo que condujo al nacimiento de los ya mencionados contratos transaccionales.

Los datos relevados del personal de planta permanente tanto para el convenio del actual SINEP, como para los Administradores Gubernamentales, mostraron contundentes relaciones con los modelos burocráticos propuesto por Iacoviello (2006) y las características de los contratos relacionales de MacNeil (1980). Entre las más destacadas se puede mencionar la antigüedad, el desarrollo de carrera propuesto y su actualización permanente, la fortaleza de los lazos afectivos existentes, el alto nivel de involucramiento en sus funciones y la buena relación entre pares.

Al igual que en los contratos transaccionales se detectó una deficiencia en los instrumentos de medición del desempeño. Los sistemas son entrópicos a tal punto que se vuelven rutinarios. En la mayoría de los casos las evaluaciones son realizadas por competencia y se trata de tener actitudes muy prudentes, principalmente en aquellos casos donde se pone en juego la antigüedad de los agentes. El problema es el efecto "halo", en el cual los trabajadores levantan sus niveles de trabajo cuando las evaluaciones de desempeño están próximas realizarse. Por otro lado es importante remarcar que existe un incentivo al personal con desempeño "muy destacado", al que se le otorga un mes de salario, pero que dicho incentivo está limitado por cupos en cada dependencia, lo que origina arbitrariedad al momento de decidir quién será el agente que reciba el premio.

En general, muchas de las políticas hasta acá implementadas atentan contra la Gestión del Talento en la Administración Pública. Sin embargo, desde el año 2003 se inició un proceso de transformación profunda de normalización y profesionalización del empleo público en general. Por un lado, se ha trabajado en conjunto con los representantes de los gremios de trabajadores sobre los Convenios Colectivos de Trabajo de la AP con el propósito de mejorar la calidad en el empleo público, fortaleciendo y modernizando la carrera administrativa, implementando nuevos mecanismos de evaluación del desempeño de los trabajadores y proponiendo incentivos al mérito, promoción activa de la igualdad de oportunidades y la jerarquización de los profesionales y el personal científico y técnico.

Algunas de estas políticas se encuentran en etapa de análisis como las de evaluación de desempeño, promoción activa e incentivos al mérito, así como nuevos llamados a concursos para la cobertura de cargos en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Mientras que otras ya están en etapa de implementación, como los concursos públicos de cargos profesionales, la je-

rarquización de profesionales de carreras y el pase a planta de agentes en situación de transitoriedad contractual.

Hasta acá pudo observarse la coexistencia de los dos modelos de gestión planteados: el burocrático de Max Weber y el *New Public Management.* Esta suerte de híbrido surgió por la necesidad de guardar el carácter racional legal de sus procedimientos a la vez que se intentó propiciar una gestión orientada a los objetivos y resultados tangibles. No se pudo implementar, hasta ahora, un modelo que propicie una estabilidad de la carrera administrativa, pero se están instrumentando las acciones necesarias para normalizar dicha situación. Ambos modelos coincidieron en su afán por profesionalizar y especializar sus recursos humanos, por intermedio de mecanismos de selección específicos acordes con las demandas del mercado laboral y atendiendo a las necesidades de la ciudadanía.

Todavía quedan muchas cosas por realizar, algunas de ellas ya se encuentran dentro de la agenda de los órganos rectores del empleo público. A continuación se detallan algunas cuestiones que podrían ser tenidas en cuenta para fortalecer la gestión de los recursos humanos del Estado, propiciando una adecuada gestión de los talentos:

- Definir estructuras horizontales, simples y flexibles, que le permitan a los empleados la participación en los procesos decisorios y en la formulación de políticas públicas.

- Definir estrategias a largo plazo, mediante la formulación de planes estratégicos, con objetivos alcanzables y que permitan la obtención de resultados tangibles. Para esto es necesaria la reformulación de las metas presupuestarias y una actualización constante de acuerdo a las demandas emergentes.

- Profundizar en las metodologías de selección, definiendo de manera correcta los perfiles técnicos requeridos, que permitan captar a los mejores recursos humanos del mercado, con una alta capacidad de involucramiento en la gestión, con la experiencia suficiente para el desarrollo de las tareas y principalmente con un fuerte compromiso ético y moral.

- Generar un clima laboral adecuado que garantice la igualdad de oportunidades y de trato, de todos los niveles de la estructura.

- Ponderar las evaluaciones de desempeño, las que deberán estar alineadas a los objetivos de cada puesto de trabajo, evitando la arbitrariedad de los evaluadores y procurando mantener altos niveles de objetividad.

Universidad de San Andrés

- Propender acciones de incentivos salariales a los agentes con desempeño destacado, valoración del esfuerzo como instrumento de motivación.
- Garantizar la continuidad de los diálogos y la negociación de los trabajadores por intermedio de los Convenios Colectivos de Trabajo.
- Implementar programas de capacitación acordes con las funciones de cada área, que permitan a los empleados un desarrollo de carrera que no sólo satisfaga las necesidades del Estado, sino también como un instrumento de desarrollo personal.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Conclusión

En el presente trabajo se han analizado los factores que dificultan la Gestión del Talento dentro del ámbito público. Para poder llevarlo a cabo, fue necesario comprender cómo conviven los distintos tipos de contratos, así como conocer el contexto histórico y la simbiosis entre el modelo burocrático weberiano y el *New Public Management.*

Este trabajo pretendió analizar aquellos factores que impactan sobre la atracción, selección, desarrollo y retención de los empleados en roles estratégicos, tal cual fuera planteado en el inicio del marco teórico.

Al respecto, se analizaron factores como la motivación, las políticas de reclutamiento, el desarrollo de carrera, la temporalidad de los puestos de trabajo y las políticas de incentivos.

El ámbito de estudio fue la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y el trabajo de campo se realizó mediante el análisis de datos del personal que reviste a la planta permanente y contratos transitorios, entrevistas a funcionarios, investigadores y empleados en general. La técnica más enriquecedora de la investigación fue la observación participante, ya que a partir de esta se pudo identificar algunos factores adicionales a lo relevado a partir de entrevistas.

Los factores identificados y la incongruencia en la definición del modelo permitieron conocer con mayor profundidad el dilema planteado, toda vez que los datos mostraron respuestas consistentes para las variables estudiadas.

Como aporte de este trabajo se plantearon propuestas generales, que requieren su instrumentación mediante normas y reglamentos formales, lo que genera un dilema aún mayor por la implicancia del factor político. El análisis de este nuevo dilema se podría recrear dentro un ámbito académico con especialización en derecho o las ciencias políticas, cuestión que excede a los alcances del presente.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Bibliografía

- Baena de Alcázar, M. 2000. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Boudreau, J. W., & Ramstad, P. M. 2007. *Beyond HR: The new science of human capital*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Bonifacio, A. 1995. La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. Caracas*: Revista Reforma y Democracia* Nº 4.
- Bresser- Pereira, L. C. La reforma de la nueva administración pública. Ahora en la agenda de América Latina. Ponencia presentada en la *Conferencia Evaluación de la nueva administración pública en el mundo*. Rio de Janeiro en setiembre de 2001.
- Calo, By Thomas J. 2008. *Talent Management In The Era Of The Aging Workforce: The Critical Role Of Knowledge Transfer.* Public Personnei Ivianagement Volume 37 No. 4 Winter 2008.
- Drucker, P. F., y Merino, M. I.. 1996. *La administración en una época de grandes cambios*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ferraro, A. 2006. El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, Vol. 41, No. 2, June.
- Halliburton, E. 2006. *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la administración pública.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Subsecretaría de la Gestión Pública, Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. 2006. Desarrollo e integración de la gestión de los recursos humanos en los Estados latinoamericanos. Santa Fe: *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 6, N° 7. Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas,
- Levinson, H.; Price, C.; Munden, K.; Mandl, H. y Solley, C. 1962. *Men, man agement, and mental health*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lewis, R. E., & Heckman, R. J. 2006. Talent management: A critical review. *Human Resource Management Review*, 16: 139–154.

- López, A. 2003. *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Doc. N° 68, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Martínez Puón, J. R. 2000. *La calidad en la Administración Pública mexicana, de la calidad total a las normas ISO 9000: el camino correcto o el falso camino*. Nuevo México D.F.: Revista Prospectiva no. 17, Ed. Política.

- Michaels, E., Hanfield-Jones, H., & Axelrod, B. 2001. *War for talent. Boston:* Harvard Business School Press.

- Moczydłowska, J. 2012. *Talent Management: Theory and Practice of Management. The Polish Experience*. Int. J. Buss. Mgt. Eco. Res. Vol 3(1):432-438

- Nigro, F. A., y Nigro, L. G. 1989. *Modern public administration.* Nueva York: Harper y Row.

- Oszlak, O. 1997. Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?. Caracas: *Revista Reforma y Democracia* N° 9, CLAD.

- Reich, R. B. 1993. *El trabajo de las naciones*. Buenos Aires: J. Vergara.

- Rivas, A. 2010. *Radiografía de la educación argentina*. 1ra. ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.

- Robbins, S. P. 2003. *Comportamiento Organizacional*. Madrid: Prentice Hall, Inc.

- Rousseau, D. M. 1990. New hire perceptions of their own and their employer's obligations: A study of psychological contracts. *Journal of Organizational Behavior*, 11, 389-400.

- Rousseau, D.M. y Tijoriwala, S.A. 1998. Assessing psychological contracts: Issues, alternatives, and measures. *Journal of Organizational Behavior, 19,* 679-695.

- Schein, E. H. 1965. *Organizational psychology.* Nueva Jersey: Prentice Hall.

- Schein, E. H. 1982. *Psicología de la organización*. Naucalpan: Prentice Hall Hispanoamericana S.A.

- Scullion, H., Collings, D.G., y Caligiuri, P. 2010. "Global talent management", *Journal of World Business*, Vol.45 No. 2, p. 105-108.

- Schweinheim, G., Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, y Congreso Argentino de Administración Pública. 2009. *Estado y administración pública: Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: AAEAP.

- Stake, R.E. 2007. *Investigación con Estudios de Casos*. Madrid: Ediciones Morata.

- Steen, A. 1996. Confidence in Institutions in Post-communist States. *Scandinavian Political Studies* 19 (3): 205-225.

- Suleiman, E. 2000.*¿Es Max Weber realmente irrelevante?*. Madrid: En Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nro 17-18, INAP

- Villoria Mendieta, M. 2000. *El servicio civil de carrera hoy: crisis y vigencia*. Madrid: Ed. Mimeo.

- Zuvanic, L. y Iacoviello, M. 2010. *How Democracy Works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. Capítulo: La Burocracia en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. (BID).

Universidad de SanAndrés

ANEXO I

Punteo de temas para la entrevista con el Director del INAP

- La historia del INAP - INAP hoy
- Programas específicos de formación en Alta Gerencia
- Capacitaciones Públicas vs. Capacitaciones Privadas
- Escuela de Gobierno (Formar y capacitar a los futuros cuadros y dirigentes políticos para la administración y gestión gubernamental, haciendo fuerte hincapié en el uso de las nuevas tecnologías digitales, proporcionándoles así estrategias de análisis para la gestión participativa de políticas públicas.)
- Imagen del Empleado Público hoy
- Elección de docentes
- Incentivos a la carrera administrativa
- Fondo Permanente de Capacitación (Fo.Pe. Cap)
- Programa federal
- Investigación de las políticas de RRHH
- Estado Latinoamericano del Siglo XXI: Planificación, Federalización, Gobierno abierto, electrónico, Inclusión, Estado y desarrollo

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

ANEXO II

Encuesta realizada al personal de la Jefatura de Gabinete

1. ¿Cuál es su categoría de edad?

Certificado por SurveyMonkey

- 17 o menos
- 18-20
- 21-29
- 30-39
- 40-49
- 50-59
- 60 o más

2. ¿Cuál es el nivel de educación más alto que ha recibido?

- Escuela primaria
- Escuela secundaria
- Terciario
- Diploma universitario
- Posgrado (maestría, doctorado, etc.)
- Sin Estudios

*** 3. ¿Qué tipo de contrato lo vincula con la Administración Pública Nacional?**

- Planta Permanente
- Planta Transitoria (incluye Dto. 2345/08, 1421/02 y Fin. Internacional)

4. En el caso de que usted pertenezca a la planta transitoria ¿ha recibido en alguna oportunidad una propuesta de integrar la planta permanente?

- Si
- No

*** 5. ¿Cuantos años lleva trabajando en la Administración Pública?**

- Menos de 1 año
- Entre 1 y 3 años
- Entre 3 y 5 años
- Entre 5 y 10 años
- Más de 10 años

*** 6. En general, ¿qué tan satisfecho está con el desarrollo de su carrera profesional dentro de la Administración Pública?**

- ◯ Extremadamente satisfecho
- ◯ Muy satisfecho
- ◯ Moderadamente satisfecho
- ◯ Poco satisfecho
- ◯ Nada satisfecho

*** 7. En general, ¿cómo es la relación entre usted y su superior?**

- ◯ Excelente
- ◯ Buena
- ◯ Regular
- ◯ Mala
- ◯ Muy Mala

*** 8. En general, ¿qué tan satisfecho está con su salario actual?**

Certificado por SurveyMonkey

- ◯ Extremadamente satisfecho
- ◯ Muy satisfecho
- ◯ Moderadamente satisfecho
- ◯ Poco satisfecho
- ◯ Nada satisfecho

*** 9. ¿Tiene pensado cambiar de trabajo en el próximo año?**

- ◯ Si
- ◯ No

10. En caso afirmativo, ¿cuál es la principal motivación de que usted cambie de empleo?

- ◯ No tiene un desarrollo de carrera acorde a sus expectativas
- ◯ No tiene un salario acorde a sus funciones
- ◯ No tiene una buena relación con la organización
- ◯ No tiene estabilidad contractual

Otro (especifique)

Encuesta realizada a personas que no trabajan en el ámbito público

1. ¿Cuál es su categoría de edad?

Certificado por SurveyMonkey

- 17 o menos
- 18-20
- 21-29
- 30-39
- 40-49
- 50-59
- 60 o más

2. ¿Cuál es su nivel máximo de educación?

3. En su opinión, ¿qué tan honestos son los trabajadores de la Administración Pública?

- Extremadamente honestos
- Muy honestos
- Moderadamente honestos
- Poco honestos
- Nada honestos

4. En su opinión ¿cuánto conocimiento considera que tienen los empleados de la Administración Pública sobre el trabajo que realizan?

- Demasiado conocimiento
- Mucho conocimiento
- Suficiente conocimiento
- Poco conocimiento
- Nada de conocimiento

5. En general, ¿con qué rapidez se resuelven sus necesidades cuando recurre a organismos de la Administración Pública?

- Extremadamente rápido
- Muy rápido
- Moderadamente rápido
- Poco rápido
- Nada rápido

6. En su opinión y experiencia, ¿qué tan eficiente es el servicio público en general?

- ◯ Extremadamente eficiente
- ◯ Muy eficiente
- ◯ Moderadamente eficiente
- ◯ Poco eficiente
- ◯ Nada eficiente

7. En general, ¿qué imagen cree usted que tiene la sociedad del empleado público en la Argentina?

- ◯ Excelente
- ◯ Buena
- ◯ Ni buena ni mala
- ◯ Mala

8. ¿Trabajaría en un organismo del Estado? Si la respuesta es afirmativa finalice con la pregunta siguiente. Si es negativa finalice con la pregunta Nro. 10

- ◯ Si
- ◯ No

9. Su motivación para trabajar en el Estado es...

- ☐ Salario
- ☐ Experiencia
- ☐ Afinidad Política
- ☐ Menor volumen de trabajo
- ☐ Otro

Otro (especifique)

10. No trabajaría en el Estado por...

- ☐ Condiciones de empleo
- ☐ Salario
- ☐ Afinidad política
- ☐ Mayor volumen de trabajo
- ☐ Otro