

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PROFESIONALIZACIÓN: EL ENFOQUE ORH*

Jorge Hintze**

Índice

Introducción

LA GESTIÓN DE ORGANIZACIÓN Y RECURSOS HUMANOS: EL ENFOQUE ORH

LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Microestructura: los puestos de trabajo

Tareas

Capacidades

Requisitos de los puestos: el perfil profesional.

Los puestos y sus perfiles según la naturaleza de las tareas

EL RÉGIMEN DE RECURSOS HUMANOS

El ingreso a las organizaciones

Ocupación de puestos de trabajo

Jerarquización

Capacitación y formación

Egreso

EL RÉGIMEN SALARIAL

Estructura salarial

Composición salarial

* Ponencia presentada en el Séptimo Congreso del CLAD realizado en Lisboa en octubre de 2002. Publicado con autorización del autor

** jorge.hintze@top.org.ar

CONGRUENCIA ORH

Congruencia EO-RH: compatibilidad entre la estructura organizativa y el régimen de recursos humanos

Congruencia EO-RS: compatibilidad entre la estructura organizativa y el régimen salarial

Congruencia RH-RS: compatibilidad entre los regímenes salarial y de recursos humanos

Congruencia ORH frente al contexto

CRITERIOS PARA EVALUAR LA CONGRUENCIA ORH

Una metodología para la evaluación de la calidad de la gestión ORH en el estado

EN SINTESIS

BIBLIOGRAFÍA

RESEÑA BIOGRÁFICA

RESUMEN

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PROFESIONALIZACIÓN: EL ENFOQUE ORH

Jorge Hintze

Introducción

Como contracara de la discusión actual sobre las transformaciones del rol del estado se halla la cuestión no menos importante de la conformación, funcionamiento y confiabilidad de su aparato institucional como valor público en sí mismo. Cada vez más, la opinión pública exige rendición de cuentas respecto de cuestiones tales como el diseño, dimensión y costo de las instituciones públicas, la eficiencia con que emplean los recursos que extraen de la sociedad, su capacidad de mantenerse estables ante los cambios del entorno y, como un capítulo especial, las credenciales y comportamiento de los ciudadanos que se desempeñan como servidores públicos. Dicho en otros términos, la sociedad exige rendición de cuentas sobre la capacidad institucional actual del aparato público para producir resultados y la capacidad institucional potencial en tanto garante de la legítima administración de la agenda pública futura.

Sin embargo, se advierte una tensión entre una mayor flexibilidad (v.g. laboral) que, en principio, mejoraría el desempeño del aparato estatal, y la estabilidad y confiabilidad de este último. Ello se aplica muy especialmente a la flexibilidad en la asignación de los recursos humanos a las estructuras organizativas, condición crítica para el eficiente logro de resultados pero, en gran medida, incompatible con la preservación del valor que representa, para la sociedad, una dotación confiable y legitimada de servidores públicos.

El presente trabajo se propone analizar tal tensión entre la eficiencia institucional y la preservación del capital humano del aparato estatal, aplicando un esquema conceptual, el Modelo ORH (Organización-Recursos Humanos), que permite comprender las articulaciones entre a) las estructuras organizativas, b) las reglas de juego sobre la incorporación y profesionalización de los recursos humanos y c) la retribución como mecanismo de acceso y mantenimiento a la disponibilidad del capital humano, todo ello en el contexto de las restricciones presupuestarias y las condiciones del mercado laboral.

En primer lugar, se revisarán algunas cuestiones básicas relativas al diseño de las estructuras organizativas desde el punto de vista de lo que aquí llamaremos la "microestructura", es decir los puestos de trabajo entendidos como los únicos lugares organizativos desde donde las personas pueden aportar valor, luego se analizarán las reglas de juego sobre ingreso, la ocupación de los puestos de trabajo en la estructura, el desarrollo y el egreso entendidos como subprocesos de una gestión cuyo resultado es la disponibilidad de recursos humanos en el sentido sustantivo y esencial de creación de las condiciones para agregar valor y, a continuación, se considerarán las reglas de juego salariales en cuanto a su estructura y composición, entendidas no sólo como un mecanismo de compensación sino, también, como la expresión práctica y concreta de las políticas relativas al personal y la articulación entre los aspectos antes mencionados.

En segundo lugar, se analizarán las relaciones entre los tres aspectos mencionados desde la pregunta acerca de las condiciones del equilibrio óptimo dentro de la tensión entre la eficiencia institucional y el valor de las instituciones públicas mismas, determinado, en el caso del aparato del estado esencialmente, por la calidad de las reglas de articulación con el recurso humano (sostendremos aquí que las categorías del management no son suficientes para pensar este problema, entre otras razones, porque tienen que ver tanto con la flexibilidad como con la equidad laborales) Analizaremos esta cuestión, en cambio, a la luz de concepto de congruencia ORH, es

decir, la articulación entre las características de los puestos de trabajo, las personas que los ocupan y las retribuciones que perciben.

Finalmente, incluimos algunas categorías conceptuales para evaluar la gestión ORH o del servicio civil desde el punto de vista de la congruencia ORH a la luz de la relación entre dos conceptos a nuestro criterio muy útiles: el de criticidad y el de capacidad institucional. A fin de no dejar dichas categorías conceptuales en la condición de enunciados, mostramos -desde luego, como mero ejemplo- cómo se utilizan en la práctica cuando se las integra a un instrumento de evaluación ORH.

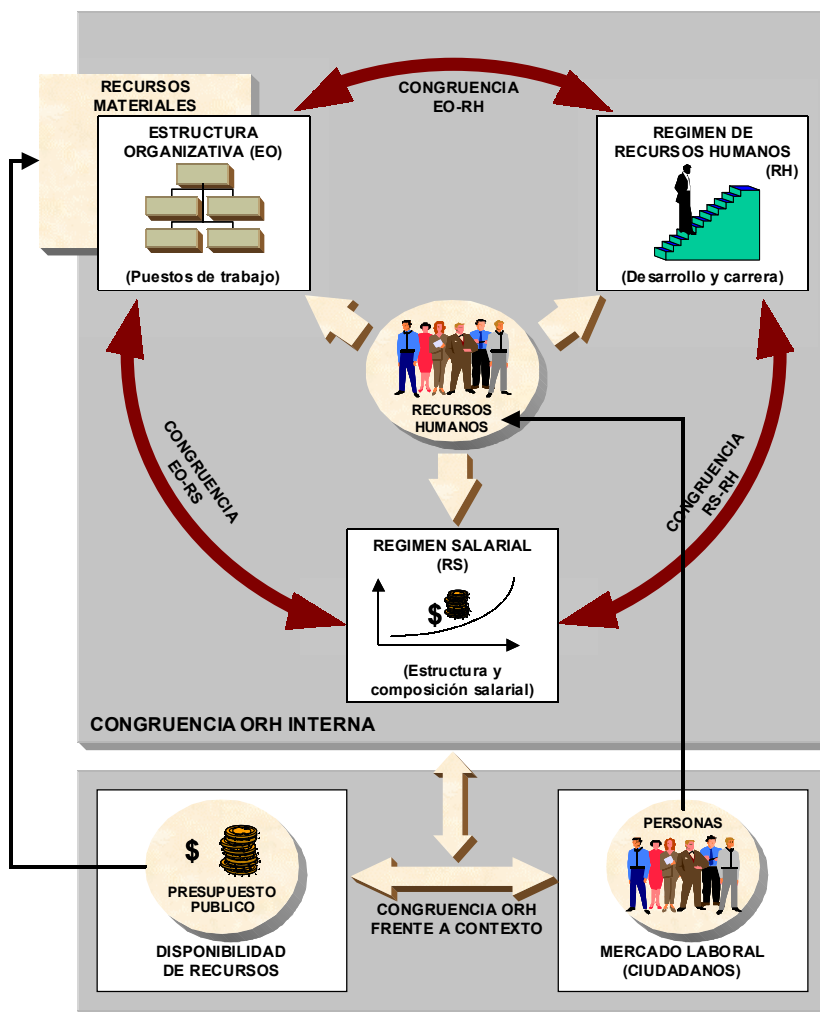
LA GESTIÓN DE ORGANIZACIÓN Y RECURSOS HUMANOS: EL ENFOQUE ORH

Cuando las personas ingresan a las organizaciones laborales deben desempeñar ciertas tareas, se les reconoce mayor o menor jerarquía frente a las demás y, finalmente, el derecho a percibir cierta retribución. Las tareas que deben desempeñar pueden ser, dentro de los procesos organizativos, más o menos importantes (de hecho, tanto más importantes cuanto más afecten directa o indirectamente al logro de los resultados de la organización) La importancia de las personas, a su vez, es mayor cuando poseen atributos valiosos y/o valorados (por ejemplo, las capacidades que les permitan desempeñar tareas importantes y, también, antecedentes o cualidades que son reconocidos en la organización como valiosos en sí mismos. Por último, las retribuciones percibidas por las personas, sean establecidas en función de las tareas desempeñadas o de sus atributos personales, son, naturalmente, más significativas cuanto mayor sea la proporción de los recursos institucionales que insuman.

En consecuencia, cuando las personas ingresan a las organizaciones, ocupan algún lugar en tres ámbitos diferenciados: en los procesos de trabajo (según las tareas que desempeñen), entre las demás personas (según la jerarquía relativa que se les reconozca) y en el esquema institucional de asignación de recursos (según la parte de los recursos retributivos a que se hagan acreedores)

Estos tres ámbitos responden a situaciones también diferenciadas: el de los procesos de trabajo responde a condicionamientos técnicos y organizativos, el de las jerarquías entre personas a reglas sobre los deberes, derechos y valoraciones individuales y, finalmente, el de la retribución a las disponibilidades y prioridades en la asignación de los recursos. El primer ámbito es la estructura organizativa, el segundo el régimen de personal y el tercero el salarial. Las personas, como decíamos al principio, al ingresar a las organizaciones, ingresan a la estructura, al régimen de personal y al régimen salarial. El cuadro 1 "El sistema ORH institucional" ilustra esta relación:

**Cuadro 1
EL SISTEMA ORH INSTITUCIONAL**



Al ingresar a las organizaciones, las personas establecen relaciones contractuales mediante las cuales entregan parte de su fuerza de trabajo a cambio de una retribución (aunque suene obvio, no está de más decir que emplearemos el término recurso humano exclusivamente para referirnos a tal fuerza de trabajo, a fin de diferenciarlo de las personas, que son quienes disponen de tal recurso) El mercado laboral, entonces, está conformado por personas dispuestas a vender su fuerza de trabajo, las cuales, cuando ingresan a las organizaciones, lo hacen en su condición de recurso humano, es decir, de portadores de ciertas cualidades particulares cuyo aporte es objeto de la transacción de ingreso, la cual se realiza por un precio, el salario. Naturalmente el acceso de las instituciones al mercado no se halla determinado sólo por la oferta sino, también, por la capacidad de acceso a recursos por parte de las organizaciones, que se expresa por la disponibilidad presupuestaria para personal.

Entre estos elementos existen relaciones complejas que se manifiestan en tensiones externas, derivadas de la capacidad de acceso al mercado laboral, y tensiones internas, derivadas de la relación entre la estructura organizativa, el régimen de recursos humanos y el régimen salarial. Utilizaremos el concepto de congruencia para referirnos a las condiciones de baja tensión y de incongruencia para las que generan alta.

Cuando las reglas de juego relativas al personal son muy poco compatibles con las necesidades de la estructura, impidiendo que los puestos de trabajo sean ocupados por los recursos humanos más aptos entre los disponibles,

existe incongruencia EO-RH (estructura organizativa – recursos humanos), es decir, tensión entre dos órdenes de reglas de juego, uno relativo a la condición de recurso humano que adquieren las personas y el otro relativo a la articulación de los recursos para producir valor (la estructura organizativa)

A su vez, cuando existe déficit de compatibilidad entre el régimen de recursos humanos y el sistema salarial (por ejemplo, cuando la progresión de la curva salarial no se corresponde con la valoración de los atributos considerados por el régimen de recursos humanos, o los conceptos por los que se retribuye no tienen relación con los conceptos por los que se valoran las personas), la tensión resultante puede ser analizada en términos de los factores de incongruencia RS-RH (régimen salarial – recursos humanos)

Finalmente, las faltas de concordancia entre las necesidades de la estructura organizativa y el sistema salarial producen una tensión de orden diferente, que se manifiesta, por ejemplo, cuando la valoración de los puestos de trabajo -especialmente frente al mercado laboral- no se corresponde con la conformación de la curva salarial y, también, cuando los conceptos por los que se retribuye no toman en cuenta la naturaleza de los puestos y el desempeño en los mismos. Llamaremos a este caso incongruencia EO-RS (estructura organizativa – régimen salarial)

Los tres tipos de incongruencia enumerados, por diferentes razones, producen tensiones al interior de las organizaciones que disminuyen su capacidad de incorporar y mantener recursos humanos adecuados y, por lo tanto, de producir valor. Vamos a llamar incongruencia ORH interna a este conjunto de situaciones.

Sin embargo, cuando no se trata de la gestión de organización y recursos humanos al interior de las organizaciones sino de la relación entre ésta y el mercado laboral y/o las disponibilidades de recursos de las organizaciones, las tensiones resultantes son de otra índole.

En estos casos, cuando, por ejemplo, a) los salarios de mercado son mayores que los que pueden pagarse con los recursos disponibles, o bien b) cuando las reglas de juego relativas a la relación entre los salarios, el régimen de personal y la estructura organizativa son demasiado diferentes respecto de las que rigen en el mercado¹, el déficit en cuanto a la capacidad de incorporar recursos humanos a los procesos de trabajo responde a incompatibilidades que denominaremos incongruencia ORH frente al contexto de la gestión de organización y recursos humanos (o incongruencia ORH externa).

En las organizaciones públicas pueden presentarse, por diferentes razones, situaciones de incongruencia ORH interna y externa, simultánea o alternativamente. En más de un sentido, el objetivo que da sentido a la gestión de los servicios civiles es el logro y mantenimiento de condiciones viables y sustentables de congruencia ORH interna y externa y uno de los retos esenciales de la reforma del estado es crear y mantener, en cada caso, los paradigmas de congruencia ORH que vaya requiriendo el cambiante rol del estado frente la sociedad de prevemos para las próximas décadas.

Analizaremos por separado algunas de piezas que consideramos esenciales en este – literalmente- rompecabezas y, luego, trataremos de tomarlas a unir. Comenzaremos por algunas de las características de la estructura organizativa particularmente relevantes para el tema que nos convoca (en especial, la microestructura, entendida como el diseño de los puestos de trabajo), luego con las relativas al régimen de recursos humanos y el salarial para volver, al final nuevamente al problema de la congruencia ORH.

LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

La estructura organizativa se refiere a las reglas de juego sobre 1) la división técnica del trabajo en cuanto a los procesos (desde el mayor nivel de agregación, los procesos mismos hasta las actividades de nivel menor, las tareas individuales), incluyendo la correspondiente asignación de la autoridad para el uso de los recursos y 2) la definición de la relación entre los procesos de gestión y los recursos humanos en términos de puestos.

El primero de los aspectos se expresa en la configuración de unidades organizativas

¹ Por ejemplo cuando la curva salarial interna es diferente a la del mercado aun a salarios promedio similares; las reglas de ascenso y desarrollo son menos atractivas o la oportunidad de realizar tareas atractivas en los puestos de trabajo no es muy grande

(representada por lo común mediante organigramas) y el segundo por la planta de puestos de trabajo o microestructura. Las unidades organizativas pueden ser descritas como conjuntos de puestos de trabajo asociados a procesos de gestión de alto nivel, mientras que los puestos individuales se refieren al menor nivel de los procesos (las tareas), es decir, a las partes de éstos que pueden ser asignadas a personas individuales.

En los municipios, para utilizar un ejemplo, los procesos de alto nivel incluyen la limpieza de la ciudad, la administración del tránsito, la prestación de servicios de salud y otros (en cuanto a los externos) y la recaudación de los impuestos, la administración de los fondos, el mantenimiento de las instalaciones, etc. en lo que hace a los internos. El proceso de recaudación, por ejemplo, puede hallarse a cargo de una Dirección de Rentas Municipales, compuesta por muchos puestos de trabajo, desde su director hasta los inspectores que controlan a los contribuyentes, que se halle a cargo del proceso completo (que incluye subprocesos, tales como la fiscalización, la inspección y la cobranza, entre otros. Cada uno de estos procesos, as su vez, se desagrega en actividades, como las inspecciones a los comercios minoristas, parte de las cuales son asignadas finalmente como tareas a los puestos de trabajo de inspectores de tales tipos comercios. Los inspectores (es decir, los ocupantes de los puestos de trabajo denominados "inspector") deben realizar tareas de ejecución, en las que ellos son el único recurso humano, tales como llenar planillas, entrevistar contribuyentes, controlar documentos. Éstos son los procesos de bajo nivel.

Cada tantos puestos de inspector puede haber, en el municipio, un puesto de supervisor, que tenga a su cargo tareas de ejecución diferentes: no se relaciona con los contribuyentes ni llena planillas acerca de éstos sino que se relaciona con los ocupantes de los puestos de inspector a los efectos de planificar, coordinar y controlar el trabajo de éstos. El conjunto de puestos conformados por el de supervisor de inspectores y los de éstos conforma una unidad organizativa, a cargo de una parte del proceso de recaudación más amplia que la asignada a cada uno de los puestos que la componen.

Una de las hipótesis de este documento es que las estructuras organizativas (en la medida en que son reglas de relación entre recursos humanos entre sí y con los recursos materiales), sólo pueden ser entendidas cabalmente desde la perspectiva de los lugares de las mismas en los que tales recursos se incorporan, es decir, los puestos de trabajo. Por consecuencia, el análisis del presente documento -sin dejar de considerar los aspectos "macroestructurales" como los organigramas-, se centrará en el análisis por esta suerte de células o moléculas organizacionales que son los puestos².

Microestructura: los puestos de trabajo

Los puestos de trabajo son "lugares" organizativos ocupables por sólo una persona a la vez y, por lo tanto, las unidades mínimas de la estructura (unipersonales) en las que se produce la incorporación de trabajo humano a los procesos (así como, en el organismo, las células son las unidades a través de las que se incorpora la energía) Dado que los procesos de trabajo deben incluir también recursos materiales, los puestos de trabajo son los lugares organizativos en los que se agrega trabajo humano a los recursos materiales disponibles y se genera de este modo valor. En otras palabras, son las particiones organizativas a la medida humana. En toda organización, por definición, hay, al menos, tantos puestos como personas los ocupen. Los puestos se definen por las partes de los procesos de trabajo que se realizan en ellos (o deben ser realizadas, según se analice el ser o el deber ser). Estas partes son las mayores actividades asignables a personas individuales, a las que llamaremos convencionalmente tareas.

Por ejemplo, un taxímetro suele ser una organización completa unipersonal, compuesta por un solo puesto de trabajo, el de taxista. Los procesos de trabajo de alto nivel en la organización (la conducción del vehículo, el mantenimiento, la contabilidad, etc.) son suficientemente simples y su volumen suficientemente reducido como para que todos los subprocesos y actividades puedan ser agrupados en *tareas* de un único puesto. En casos como éste, los procesos de alto nivel de la organización coinciden con los de bajo nivel, es decir, con las tareas de los puestos. En cambio, en la línea de montaje de una planta automotriz cuyos procesos de nivel alto (v.g. en ensamblaje de los autos) incluyen varios miles de actividades, las tareas de algunos de los puestos pueden incluir sólo algunas de las operaciones de ciertas actividades, como, por ejemplo, ajustar los tornillos de las ruedas del lado izquierdo de los autos a medida que pasan frente a los operarios por la línea de montaje.

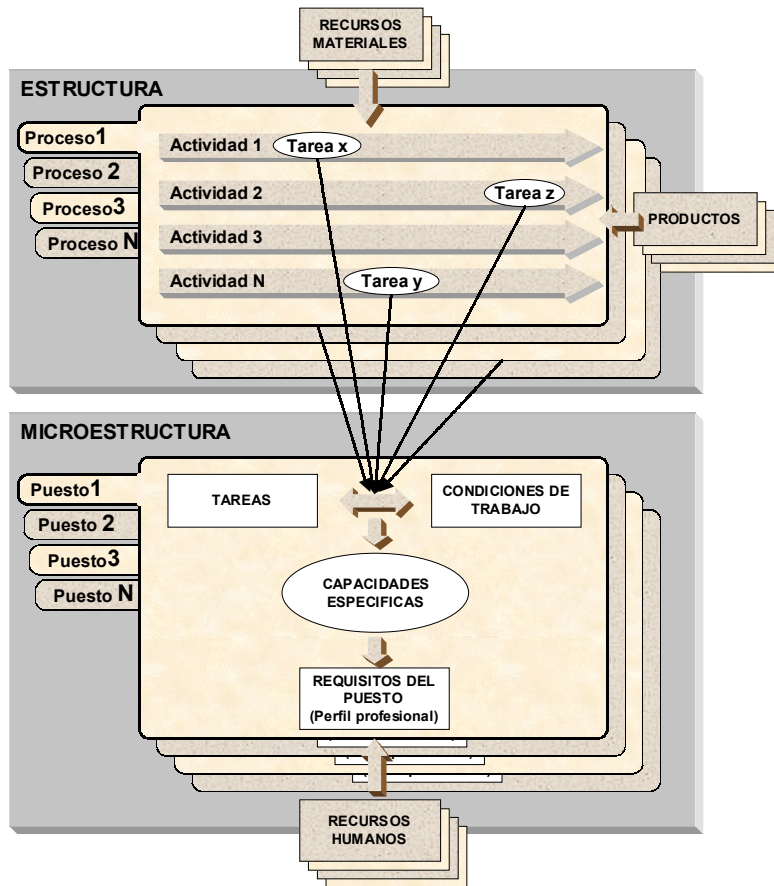
² Para aspectos que tienen que ver con las configuraciones de estructuras organizativas, definición de las unidades y su relación con la microestructura de puestos de trabajo, ver Hintze, Jorge, "Administración de estructuras organizativas", Documentos TOP, Buenos Aires, 1999.

Las tareas de los puestos implican la utilización recursos según las reglas técnicas determinadas por los procesos y para ello es preciso que las personas que ocupen los puestos tengan las capacidades requeridas para realizarlas, las cuales forman parte de los requisitos. Sin embargo, éstos no se reducen sólo a las capacidades requeridas por las tareas sino que incluyen, también, la de hacerlas en las particulares condiciones en que tales tareas deben ser realizadas. Por lo tanto, cada puesto de trabajo de trabajo puede ser definido como "un conjunto de actividades de procesos formulables en términos de tareas a ser realizadas en determinadas condiciones de trabajo y para cuya ejecución es preciso que los ocupantes dispongan de las capacidades individuales requeridas".

Los conceptos antes mencionados se representan en el cuadro 2 "Relación entre la estructura y la microestructura", en el que puede verse la relación entre los procesos de gestión de las organizaciones y la estructuración interna de los puestos de trabajo. Veamos sus contenidos con algún detalle.

Cuadro 2

RELACION ENTRE LA ESTRUCTURA Y LA MICRO ESTRUCTURA



Tareas

Como se sugiere en el cuadro, las tareas de los puestos de trabajo no constituyen necesariamente un desagregado mecánico de las actividades de los procesos (como haría pensar una visión taylorista de la cuestión), sino, más bien, las partes de un mismo o diferentes procesos que son asignadas a puestos (o "apropiadas" por sus ocupantes, como suele ocurrir en el rediseño cotidiano de la "organización real") De este modo, hay puestos más amplios, cuyas tareas incluyen más y más diversas actividades de diversos procesos, y puestos más restringidos, cuyas tareas sólo

incluyen partes de alguna actividad de algún proceso³. El concepto de tarea, por lo tanto, no se refiere a las actividades de los procesos sino a las partes o conjuntos de éstas que se asignan a cada puesto determinado, es decir, al trabajo humano visto desde el "interior" del puesto. Tarea es lo que puede hacer una persona, mientras que actividad es una secuencia técnica de operaciones que puede ser realizada por personas o máquinas. El diseño de las tareas es una parte de la ergonomía, disciplina que, como es sabido, se ocupa de la relación entre el ser humano y las condiciones físicas de su entorno artificial. Usamos aquí, en consecuencia, el concepto de trabajo para la acción humana en los puestos y tareas para referirnos a la división técnica y funcional de dichas acciones al interior de los mismos. Las tareas son parte del trabajo y, por lo tanto, producen transformaciones en los recursos, a las que llamaremos productos específicos de las tareas. Las tareas, en consecuencia, son describibles en términos de acciones que dan lugar a productos específicos.

Por ejemplo, si la tarea es "escribir informes" el producto específico será "informes escritos"; si es "asesorar a los clientes" el producto específico será "clientes asesorados" y así sucesivamente. Las tareas son acciones y los productos específicos son los resultados de tales acciones, siendo una regla sencilla e infalible para identificar las tareas y sus productos la inversión de los sujetos y predicados, como se muestra en los ejemplos anteriores.

Capacidades

Naturalmente, para realizar tareas se requieren capacidades determinadas. Las capacidades específicas, también de una manera perogrullesca, pueden definirse sin mayor dificultad por las propias tareas (si la tarea es "escribir informes de tal tipo" la capacidad específica será "capacidad para escribir informes de tal tipo" y así sucesivamente) Sin embargo, las capacidades específicas no dependen sólo de las características técnicas de las tareas sino también de las condiciones físicas organizacionales y culturales que constituyen, por así decirlo, el "medio ambiente" de los puestos de trabajo.

Por ejemplo, en una empresa estatal de distribución eléctrica, parte del proceso de mantenimiento incluía el reemplazo de los cables deteriorados en las redes. Una de las actividades -la de unir los cables- formaba parte de las tareas de varios puestos de trabajo y requería de ciertos conocimientos, habilidades y destrezas, tales como saber qué tipo de cable debía soldarse de qué manera, el uso de ciertas herramientas, etc. que pueden definirse como la capacidad específica. Sin embargo, en algunos de los puestos de trabajo, la tarea de unir los cables debía realizarse en un taller de la empresa, en el que los operarios se hallaban sentados frente a un banco de trabajo, mientras que, en otros puestos, la misma tarea debía realizarse en lo alto de las columnas de alumbrado, a la intemperie, frecuentemente en condiciones de urgencia, de noche, a veces en medios rurales y sin posibilidad de consultar a un superior ante imprevistos. Los puestos de trabajo tenían como requisito que los ocupantes dispusieran, además de las capacidades técnicas requeridas para unir los cables tal como lo especificaban las actividades del proceso, la capacidad física de hacerlo en lo alto de una columna sin sentir vértigo, la capacidad organizativa de tomar decisiones en situaciones de urgencia e imprevistos, en las que no se disponía de un supervisor a quien pedir instrucciones y así sucesivamente.

Finalmente, los ocupantes de los puestos eran seleccionados entre los que disponían no sólo de capacidades específicas para realizar la tarea de unir los cables en tales condiciones, sino, también, de la actitud y disponibilidad para hacerlo. La misma tarea en los puestos de unidores de cables en el taller, en cambio, debía realizarse en condiciones ambientales, organizacionales y culturales totalmente diferentes y requería, por lo tanto, de muy diferentes capacidades y actitudes.

Como se sugiere en el ejemplo anterior, si bien las tareas sin duda constituyen los canales por los que fluye el trabajo humano que se incorpora a las organizaciones, las capacidades humanas necesarias para desempeñarse en los puestos suelen depender, además, de condiciones diversas bastante independientes de las características técnicas de las propias tareas. En otras palabras, la conformación de los puestos de trabajo es más una cuestión organizacional que sólo estrictamente técnica de procesos. En consecuencia, las capacidades individuales requeridas por los puestos pueden ser definidas de manera muy simple y perogrullesca: "capacidades para realizar las tareas en las condiciones en que deban ser realizadas". Las capacidades individuales para realizar las tareas

³ Mintzberg, por ejemplo, siguiendo a Litterer, distingue entre puestos "estrechos" y puestos "amplios" según, la cantidad y la naturaleza de las actividades de procesos que se incluyan entre las tareas (Mintzberg, 1984: 102).

pueden ser descritas en términos de la presencia de cuatro componentes: 1) conocimientos técnicos, 2) destrezas, 3) habilidades y 4) actitudes específicas.

Los conocimientos técnicos se refieren al "saber cómo" deben ser realizadas las tareas, es decir, las reglas mediante las cuales se deben utilizar los recursos, incluido el tiempo mismo de quien la realiza. Por ejemplo, para escribir utilizando un teclado es preciso saber dónde están ubicadas las letras y los comandos; para conducir un automóvil es necesario conocer cómo se usa el freno y el acelerador, cuáles son las reglas de circulación y otras cosas similares. Todo conocimiento técnico puede ser escrito o bien transmitido verbalmente y se refiere siempre a un "cómo" (los conocimientos teóricos, por su parte, pueden eventualmente ser prerrequisitos para lograr la disponibilidad de ciertos conocimientos técnicos)

Por ejemplo, los cirujanos deben disponer de conocimientos técnicos precisos sobre cómo se suturan las arterias cuando realizan intervenciones quirúrgicas, pero, en la práctica, el sólo conocimiento técnico es insuficiente para disponer de la capacidad de realizar las suturas en las particulares condiciones en que deben operar a sus pacientes. Durante las operaciones, es preciso tomar decisiones sobre la marcha acerca del tipo de sutura a realizar las consecuencias de hacerlo de una manera u otra, por lo cual es preciso que los cirujanos dispongan, además, de muchos conocimientos teóricos previos sobre anatomía, fisiología, patología y otras materias. Sin embargo, el agregado de valor en su trabajo no se produce a través del conocimiento teórico sino mediante el técnico, es decir, el aplicado al momento de realizar la sutura.

Las *destrezas* son los automatismos psicomotrices que permiten realizar movimientos físicos requeridos por las tareas sin recurrir de manera conciente a los conocimientos técnicos correspondientes.

Por ejemplo, para conducir un automóvil, además de disponer de los conocimientos técnicos necesarios acerca del uso de los comandos, es preciso internalizarlos de manera tal que sea posible acelerar, frenar y girar cuando corresponda sin necesidad de "estar pensando" en cuándo y cómo hacerlo. Durante las primeras etapas del proceso de aprendizaje del manejo de los automóviles, disponemos de los conocimientos sobre lo que hay que hacer pero no conseguimos coordinar fluidamente las secuencias de movimientos físicos, de manera que no disponemos de la capacidad de conducir el vehículo por falta de destrezas. Quizás la ejecución de instrumentos musicales sea el caso más evidente de capacidades en las que las destrezas son la condición necesaria básica: si no es posible realizar los movimientos en los tiempos requeridos para ejecutar la música (la tarea), no se produce música (el producto específico)

Algunos puestos de trabajo se caracterizan porque requieren de grandes destrezas, entre ellos los cirujanos, los músicos, los deportistas, los dactilógrafos, los pilotos de aviones.

Las *habilidades*, por su parte, son automatismos psíquicos que permiten realizar evaluaciones y tomar decisiones sin recurrir de manera conciente a los conocimientos técnicos involucrados

Por ejemplo, los médicos, ante el cuadro general de información incompleta que perciben respecto de los pacientes, suelen hacer diagnósticos casi instantáneos, que luego corroboran mediante informaciones posteriores. Esta posibilidad es llamada a veces "ojo clínico" y consiste en la posibilidad de procesar un cúmulo de informaciones de manera no necesariamente conciente, sacar conclusiones acerca de ellas ("este paciente tiene una intoxicación grave por haber ingerido tal sustancia") y tomar decisiones ("hay que inyectarle de inmediato tal droga")

Sin duda, no se trata de magia sino de que el médico ha adquirido previamente los conocimientos técnicos que acaba de aplicar para evaluar y decidir lo necesario para realizar la tarea de atender a su paciente. Pero ocurre también que ha "automatizado su uso", por así decirlo, de manera tal que las evaluaciones y decisiones no requieran del conocimiento técnico conciente sino sólo recurrir a esa especie de "automatismo decisorio internalizado" a la que denominamos habilidades (suerte de "destrezas intelectuales"). Los puestos de docentes en materias teóricas, de políticos y directivos, por ejemplo, requieren de muchas habilidades y no tantas destrezas.

Las actitudes específicas, finalmente, son las predisposiciones individuales, positivas o negativas, a realizar las tareas, derivadas de diferentes circunstancias (por ejemplo, desde el mero placer o displacer que las mismas puedan provocar a personas determinadas, hasta de climas laborales de conflicto o armonía, de la percepción de su sentido dentro del proyecto de vida de las

personas que las realizan u otras razones)

Por ejemplo, la tarea de limpiar los baños en una escuela de enseñanza primaria era considerada desagradable y desprestigiada por el personal de limpieza, que trataba de distribuirla lo más equitativamente posible entre los miembros del grupo, de manera que le tocara rotativamente a cada uno de vez en cuando, en lugar de que algunos limpiaran siempre las aulas y otros los baños. Sin embargo, cuando se produjo una epidemia debido a la cual se enfermaron gravemente muchos niños y se diagnosticó que los baños debían ser limpiados y desinfectados con muchísimo cuidado, se conformó un grupo de padres de alumnos muy enfermos quienes, junto con el personal de limpieza, mantenían la higiene de los baños. Mientras duró la epidemia todos adoptaron una *actitud* muy positiva frente a esta tarea, para la que se hallaban altamente motivados.

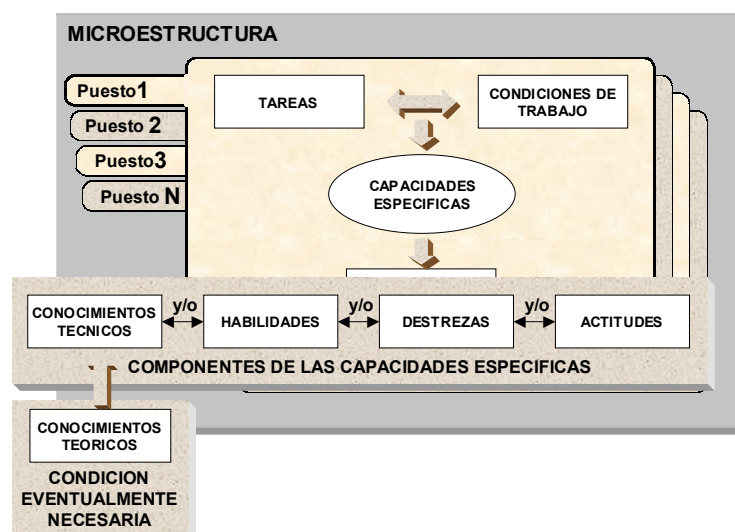
No caben mayores dudas de que es posible realizar las tareas aun cuando las actitudes sean negativas si, por ejemplo, desde fuera se recurre a la coerción o desde dentro de uno mismo a la voluntad, pero tampoco hay duda alguna de que todo es mucho más fácil cuando las actitudes hacia la realización de las tareas son positivas.

Las capacidades específicas para realizar tareas determinadas, en consecuencia, dependen de la presencia, en cada caso, de determinadas combinaciones de conocimientos técnicos, destrezas, habilidades y actitudes, lo cual se resume en el cuadro 3 "Componentes de las capacidades específicas". Son las tareas y las condiciones en que éstas deben ser desarrolladas las que determinan sin ningún lugar a dudas la combinación de conocimientos técnicos, habilidades y/o destrezas que requieren las capacidades específicas, la cual suele resultar muy diferente según la naturaleza de los puestos de trabajo.

Por ejemplo, las tareas de los puestos de cirujano requieren de muchos conocimientos técnicos gran destreza, mucha habilidad y actitudes muy positivas, por lo cual el esfuerzo de formación es muy alto. Las tareas de los políticos, los directivos o los religiosos, en cambio, suelen no requerir de casi ninguna destreza, comparativamente pocos conocimientos técnicos, pero grandes habilidades y, sin duda, actitudes positivas acerca de su tarea. Por otra parte puestos de operarios de líneas de montaje en las que se realizan tareas sencillas y repetitivas suelen requerir de casi ningún conocimiento técnico, habilidades muy poco significativas, las mínimas actitudes suficientes como para permanecer en el puesto y realizar las tareas adecuadamente pero una gran dosis de destreza. Finalmente, las tareas de ciertos expertos altamente especializados requieren de grandes conocimientos técnicos, siendo las destrezas, habilidades y actitudes comparativamente menos relevantes. Tal es el caso de los expertos muy especializados a quienes se consulta ante circunstancias particulares por sus conocimientos, no importando tanto si son hábiles en proporcionarlos o, incluso a veces, si se hallan en buena disposición para hacerlo.

Cuadro 3

COMPONENTES DE LAS CAPACIDADES ESPECIFICAS



Las capacidades específicas, sin duda, son el principal requisito de los puestos de trabajo, toda vez que de ello depende la capacidad de producir valor, pero, sin embargo, no son el único: las reglas de juego organizacionales y las restricciones provenientes del contexto institucional establecen, por lo general, requisitos adicionales, que, conjuntamente con dichas capacidades, conforman el perfil profesional.

Requisitos de los puestos: el perfil profesional.

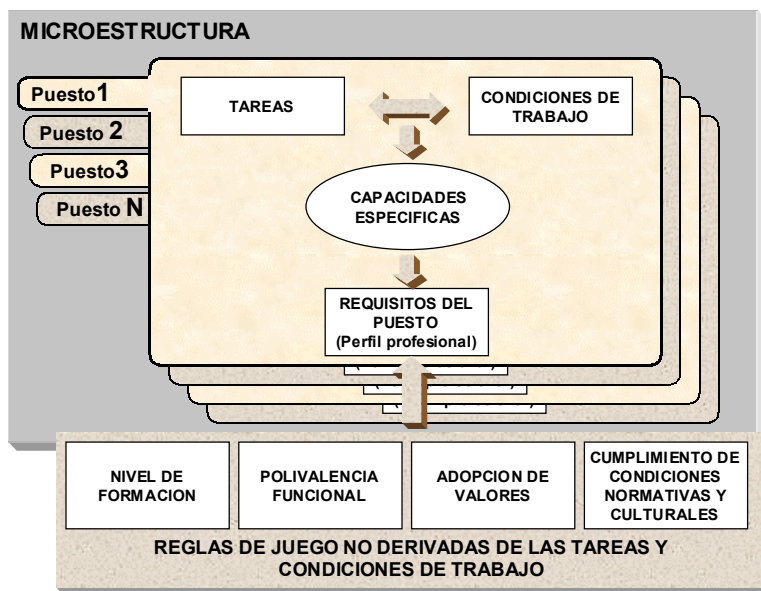
Los requisitos que deben cumplir los ocupantes para acceder a los puestos de trabajo se hallan determinados por dos naturalezas de cuestiones: a) las reglas de juego derivadas de los procesos de gestión, que se expresan, como vimos antes, en las capacidades específicas requeridas para el desempeño de las tareas y b) reglas de juego no derivadas de los procesos, entre las que se incluyen el nivel de formación básico exigido por política, la legislación laboral, la cultura, las correlaciones de fuerzas en el juego político interno, las relaciones laborales, las actitudes individuales y otras circunstancias condicionan los requisitos del perfil profesional más allá de las capacidades requeridas para desempeñar las tareas en las condiciones de trabajo en las que transcurren los procesos.

Por ejemplo, en la empresa eléctrica del ejemplo anterior, los puestos de trabajo de unidores de cables en el taller, como resultado de un acuerdo con el sindicato, estaban reservados para el personal con ciertas disminuciones físicas o, en su defecto, a los empleados más antiguos. Como consecuencia de ello, el personal del taller incluía muchas personas que por razones de dificultades físicas y edad no eran las más capaces para realizar las tareas.

Como se observa en el ejemplo anterior, el tener determinadas disminuciones físicas o antigüedad pueden ser parte de los requisitos de los perfiles profesionales sin ser capacidades sino, más bien, lo contrario. Los requisitos que conforman el perfil profesional de los puestos de trabajo, además de las capacidades específicas para el desempeño de las tareas, pueden incluir, entre otras condiciones de los ocupantes potenciales de los puestos, que: 1) dispongan de cierto nivel de formación, con independencia del requerido por las tareas 2) dispongan de capacidades específicas para el desempeño en otros puestos de trabajo, es decir, polivalencia funcional, 3) demuestren haber adoptado determinados valores o que, al menos, mantienen conductas con arreglo a ellos y 4) sean poseedores de determinados atributos requeridos por normas formales, informales y condicionamientos culturales. Estas relaciones se representan el cuadro 4 "Perfil profesional de los puestos de trabajo". Veamos cada uno de ellos

Cuadro 4

PERFIL PROFESIONAL DE LOS PUESTOS DE TRABAJO



Nivel de formación básica. Es común que se establezcan requisitos de formación básica derivados del mercado, de las políticas o de normas generales en función de los cuales la educación primaria, la secundaria u otras sean consideradas condición necesarias para el desempeño en determinados puestos de trabajo, con absoluta independencia de las necesidades de las tareas.

Capacidades para otros puestos de trabajo diferentes. Los requisitos que conforman el perfil profesional de los puestos de trabajo pueden incluir no sólo las capacidades requeridas para la ejecución de las tareas, sino, también, otras capacidades asociadas a otros puestos diferentes, de similar o mayor complejidad.

Por ejemplo, en la empresa eléctrica antes mencionada, se consideraba que los ocupantes de los puestos de unidores de cables en las redes eléctricas debían hallarse en capacidad de reemplazar, cuando fuera necesario por falta de personal, a los conductores de los vehículos en los que se transportaban los materiales eléctricos. En puesto de conductor de camión era muy diferente del de unidor de cables, de modo que no se trataba de agregarle a este último tareas eventuales de operación del camión, sino de agregar a los requisitos del puesto de unidor el de disponer de la capacidad (y obligación, desde luego) de ocupar *eventualmente* otro puesto distinto. Para ello, el perfil profesional incluía, entre los requisitos, no sólo la capacidad en términos de conocimientos, habilidades y destrezas relativas al manejo del camión, sino también, el disponer de la licencia correspondiente.

El ejemplo anterior alude a una condición organizacional en la determinación de los requisitos de los puestos de trabajo que denominaremos *polivalencia funcional horizontal*, es decir, la *posibilidad* de ocupar otros puestos diferentes. Cabe destacar que la polivalencia es, sin duda, uno de las principales condiciones de la flexibilidad en la incorporación de trabajo humano a los procesos y que, por otra parte, no significa necesariamente, como suele decirse, enriquecer los puestos sino sólo crear condiciones para la rotación entre puestos diferentes⁴ (de hecho, cuando más restringidos son los puestos de trabajo, más sencillas y estandarizadas las tareas que deben desempeñarse y menores los requisitos, mayor es la posibilidad de polivalencia horizontal).

Los locales de las cadenas de venta de hamburguesas son, en realidad, pequeñas organizaciones en las que se fabrican los productos, se los vende y se proporciona el lugar para consumirlos. Estas organizaciones incluyen muchos procesos de gestión cuyas actividades se hallan sumamente estandarizadas. Una de las características del diseño de los puestos de trabajo (que frecuentemente ocupan adolescentes) es la simplicidad: las tareas son pocas y muy estandarizadas, soportadas por métodos precisos, controles informáticos y supervisión muy directa. Los ocupantes de los puestos de atención de las cajas atienden al público y repiten las mismas preguntas, oyen las mismas respuestas, dan las mismas indicaciones a la cocina, cobran y entregan las hamburguesas una y otra vez en las mismas bandejas. Otros, en cambio, realizan tareas no menos pautadas en la cocina y otros de limpieza del local. Cada dos o tres horas, se cambian de lugar, como en los juegos de salón en los que se trata de cambiar de rol sin alterar la marcha del juego.

La polivalencia funcional horizontal es mayor cuando, además de ser más simples las tareas en los puestos de trabajo, son mayores las capacidades de sus ocupantes. Esto es, precisamente, lo que está ocurriendo de manera quizás más acelerada que nunca antes: la estandarización de los procesos no sólo técnicos y fabriles sino también administrativos y decisorios, soportados por las tecnologías informáticas y de comunicaciones (tendencia aparentemente global e irreversible) coincide con el incremento, también irreversible, de los niveles medios de educación y capacitación de la población económicamente activa. En consecuencia, desde el punto de vista estricto de los procesos, la posibilidad real de polivalencia funcional horizontal es cada vez mayor y todo indica que probablemente así seguirá ocurriendo en el futuro.

Sin embargo, cuando los requisitos de los puestos incluyen capacidades para otros puestos de mayor nivel de complejidad y responsabilidad, se trata de una cuestión, como veremos, bastante diferente, a la que llamaremos polivalencia funcional vertical. Ésta no se refiere a las capacidades

⁴ Tal rotación tiene que ver no sólo con los cambios de lugar en la organización, sino, y muy especialmente, con el hecho del que el ciclo de vida de los puestos de trabajo es cada vez más corto, debido a la constante reingeniería de los procesos o el reemplazo de éstos por otros debido a los cambios en la tecnología de procesos en uso. En otras palabras, en el "ecosistema administrativo" al igual que ocurre con las especies vivas, la extinción de puestos es cosa de todos los días.

actuales sino al potencial para adquirirlas y ocupar, en el futuro, otros puestos. En otras palabras, no se refiere a las necesidades de los procesos de trabajo actuales sino futuros y, por lo tanto, contempla: a) la previsión del reemplazo del personal que se desincorporará en el futuro, b) las previsiones de crecimiento y transformación organizacional y c), las necesidades y exigencias del propio personal de desarrollarse. Por lo tanto, la polivalencia funcional vertical es una característica de los perfiles de determinados puestos de trabajo basada en la búsqueda de algún equilibrio entre la obtención del personal en el mercado laboral y el desarrollo de los recursos humanos perteneciente a las propias instituciones.

Adopción de valores. Las reglas de juego organizacionales pueden establecer, además, ciertos requisitos en el perfil de los puestos de trabajo que no tienen que ver directamente con las capacidades específicas para la ejecución de las tareas y la polivalencia sino con la confiabilidad de los ocupantes. Esto se expresa en la adopción de valores. Aunque todas las organizaciones tienen pautas de comportamiento y reglas de diferentes tipos, desde las específicas derivadas de los procesos de trabajo, hasta las reglas generales de funcionamiento, tales como las normas administrativas, contables, disciplinarias y muchas otras, la confiabilidad de las personas que ocupan los puestos de trabajo depende no sólo de la obediencia y arreglo de sus conductas a tales normas sino también, y esencialmente, del haber internalizado los valores organizacionales que determinan, en última instancia, el reconocimiento de la pertenencia. En casi cualquier ámbito social, incluidas las organizaciones laborales, la percepción de que los ocupantes de los puestos han adoptado o no los valores prevalecientes sin duda determina su reconocimiento como miembro pleno de la organización.

Más allá de las capacidades de distinto tipo que forman parte del diseño de los puestos de médico en los hospitales y del respeto exigido a las múltiples reglamentaciones vigentes, se espera que los médicos hayan internalizado ciertos valores de la profesión (aludidos, por ejemplo, por el juramento hipocrático) que deben regir su conducta profesional y personal. Se espera algo similar de los servidores públicos, los religiosos, los militares, los miembros de las organizaciones ecologistas y, en general en mayor o menor medida, de los miembros de todo grupo humano. En muchos casos, los valores no se refieren a las profesiones sino a las mismas organizaciones, como ocurre en los partidos políticos, las empresas o los equipos deportivos, para señalar sólo algunos ejemplos⁵.

La adopción de valores suele ser uno de los requisitos de mayor importancia en determinados puestos de trabajo y, aunque no cabe duda de que influye en las actitudes de las personas (antes mencionadas como uno de los componentes de las capacidades), no se trata de lo mismo. Frecuentemente, las actitudes que resultan funcionales para el desempeño de las tareas en los puestos de trabajo son francamente contradictorias con los valores prevalecientes en la cultura en general o incluso en la cultura de las propias organizaciones.

Algunos establecimientos de salud privados logran instalar en la cultura organizacional la búsqueda de la eficiencia operativa y de la rentabilidad como valores básicos, mientras que algunos establecimientos públicos de salud, en cambio, promueven como valores, la atención del mayor número de pacientes posible, maximizando el uso de los recursos escasos. Por razones diferentes y aun opuestas, los médicos que adopten estos valores tenderán, en ambos casos, a minimizar el tiempo de atención de cada paciente en particular. Ello los hará más confiables como miembros de la organización pero, vistas las cosas desde las capacidades específicas de cada puesto de trabajo (tal como, por ejemplo lo perciben los pacientes en tales casos), los médicos no tendrán la actitud adecuada de interesarse por el paciente y destinarle el tiempo necesario. Los pacientes percibirán probablemente que la actitud del médico responde más a los valores organizacionales que a las necesidades de las tareas. Si, en cambio, la actitud de los médicos se orienta a atender a los pacientes como lo consideran necesario, entrarán sin duda en conflicto con los intereses organizacionales.

Cumplimiento de condiciones formales e informales. Ciertas condiciones, adicionales a las

⁵ Etzioni llama "normativas" a las organizaciones en las que se da un gran peso a la adopción de valores; Mintzberg llama "adoctrinamiento" al proceso de socialización mediante el cual se trata de lograr la adopción; Peters y Waterman insisten en que la adopción de valores es esencial para la excelencia. Sin embargo, en general la literatura habla de la adopción de valores como una necesidad organizacional positiva para los fines institucionales y no como un requisito de los puestos que puede ser funcional o disfuncional según el caso. En tal sentido, Mintzberg, por ejemplo, señala que los valores de las corporaciones profesionales, por ejemplo las médicas, académicas y otras, pueden ser contradictorias con las de los valores funcionales para las organizaciones en las que ocupan puestos de trabajo

mencionadas hasta el momento, deben ser cumplidas en los puestos de trabajo y, por lo tanto, se agregan a los respectivos perfiles profesionales. Se incluyen entre ellas la legislación laboral, normativas internas tales como los regímenes y estatutos relativos al personal, restricciones establecidas por las colegiaciones profesionales, normas técnicas generales de los procesos de trabajo, normas relativas a la seguridad y el cuidado del ambiente, restricciones referidas al género, usos y costumbres vigentes en la cultura, presiones derivadas del juego de poder interno y externo, relaciones interpersonales.

Un primer grupo de tales restricciones lo constituyen las condiciones formales y otro las informales⁶.

Las condiciones formales incluyen las regulaciones en materia laboral que establecen diferentes tipos de condiciones que no se relacionan directamente de los requerimientos de los puestos de trabajo. Dos de ellas afectan especialmente las posibilidades de asignar recursos humanos a los puestos de trabajo: 1) las restricciones funcionales y 2) los derechos de los trabajadores.

Las restricciones funcionales son reglas generales de las organizaciones que se refieren a la tenencia de determinadas jerarquías en los regímenes de personal y escalafones y la habilitación profesional⁷. Si bien es cierto que no siempre tales restricciones hacen a las personas más aptas para desempeñarse en las tareas específicas de puestos determinados, ciertamente, la intencionalidad se refiere precisamente a ello y, por lo tanto, debe suponerse que las restricciones funcionales apuntan a establecer "pisos" generales de aptitud para desempeñarse en puestos de trabajo (buena parte de los enfoques usualmente llamados meritocráticos se reducen, en esencia, sólo a esta cuestión, dada la facilidad con que puede ser establecida normativamente y el interés que las diferentes corporaciones profesionales suelen tener en extender la cantidad de perfiles profesionales de puestos que incluyen el requisito de la habilitación)

En las organizaciones con estatutos o regímenes de personal de tipo funcional, como las militares, el tener determinadas categorías o grados en los escalafones suele ser requisito para acceder a determinados puestos de trabajo (v.g. puede ser preciso, como mínimo ostentar el grado de coronel de intendencia para ocupar el puesto de director de logística) Por otra parte, para desempeñarse en ciertos puestos existe el requisito formal haber sido habilitado como médico, contador, abogado, ingeniero, etc.; de la misma manera para conducir vehículos no es suficiente disponer de la capacidad sino hallarse habilitado mediante la correspondiente licencia.

En cambio, la inclusión en los perfiles profesionales de requisitos derivados del reconocimiento de los derechos de los trabajadores o el cumplimiento de acuerdos o normativas relativos a cuestiones tales como la preservación de la equidad o el respeto de los intereses individuales o colectivos, en general suelen tender a disminuir la coincidencia entre los requisitos de los puestos y las capacidades específicas de los ocupantes, razón por la cual representan una tensión evidente entre la eficiencia y la equidad.

Por ejemplo, en algunas organizaciones internacionales (v.g. la Organización de las Naciones Unidas), existe la restricción de que determinada proporción de los puestos de trabajo deba ser ocupada por mujeres; en muchas organizaciones docentes los empleados más antiguos tienen prioridad para acceder a determinadas posiciones con independencia de su capacidad específica para el desempeño de las tareas,

En el primero de los ejemplos anteriores, las condiciones que deben ser cumplidas para acceder y permanecer en puestos de trabajo específicos (o bien categorías o grupos de ellos) tienen que ver con características generales que se consideran necesarias para el desempeño en dichos puestos, más allá de la adecuación real de estas condiciones a las necesidades de las tareas. En

⁶ Por razones prácticas, la presente es una categoría residual en la que incluimos condiciones de perfil profesional *adicionales* a las mencionadas hasta el momento. Por ejemplo, preferimos mantener fuera de este grupo al nivel de formación, aun cuando se trate en muchos casos de condiciones formalizadas o no.

⁷ La habilitación profesional puede referirse en algunos casos al nivel de formación incluido previamente en el perfil.

cambio, los requisitos surgidos de derechos de los trabajadores, en principio, apuntan a la equidad y al respeto de acuerdos, pero no a los requerimientos de los puestos de trabajo.

Las condiciones no formales se refieren a las reglas de juego derivadas de la cultura y de las relaciones de poder e influencia y suelen establecer restricciones en cuanto a la ocupación de los puestos de trabajo frecuentemente tan o más importantes que las formales. Entre ellas, dos muy importantes son: 1) los valores vigentes y 2) la influencia y el poder.

Los valores vigentes en la cultura⁸ establecen reglas no escritas que pueden regular el acceso a los puestos de trabajo. Entre ellos pueden mencionarse los valores referidos al género, a las etnias, a la antigüedad y la edad, entre otros.

Sin duda, en la inmensa mayoría de las organizaciones de todo el mundo hay puestos de trabajo que están reservados para las mujeres y otros para los hombres; en gran parte de las sociedades el ser indígena es un obstáculo para acceder a puestos de importancia; en muchas organizaciones no se considera aceptable que personas de más o de menos de determinada edad ocupen ciertos puestos de trabajo; en muchas organizaciones la antigüedad es un valor positivo y en otras negativo.

Por otra parte, el poder y la influencia regulan de múltiples maneras el acceso a los puestos y su peso relativo es proporcional a la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el acceso y permanencia. La pertenencia a determinados grupos de poder, por ejemplo, es un requisito para acceder a puestos de confianza en las administraciones públicas⁹. El clientelismo, la influencia de las coaliciones y otros factores relacionados con la capacidad de imponer condiciones a otros, por su parte, suelen ser aspectos determinantes en el establecimiento de los requisitos de los puestos de trabajo derivados del uso del poder.

Tanto las restricciones asociadas a valores vigentes como al ejercicio del poder pueden, a su vez, resultar funcionales o disfuncionales al logro de los objetivos institucionales

Por ejemplo, en las organizaciones privadas suele tratarse de promover e instalar valores funcionales respecto de los objetivos de rentabilidad, tales como la productividad, el ahorro, la competencia y otros, y, asimismo, utilizarse el poder y la discrecionalidad para apoyar los logros económicos, tales como ubicar en los puestos de trabajo a los más competentes en cada momento, descartando sin miramientos buenos colaboradores que ya no se necesitan. En estos casos, las condiciones no formales tienden a ser funcionales. En otros casos (harto frecuentes en las organizaciones públicas) las restricciones derivadas de valores y poder establecen restricciones totalmente disfuncionales.

El siguiente ejemplo ilustra lo anterior: en un hospital público municipal se cubrió un puesto de radiólogo: el postulante con mayores capacidades para el puesto era una médica con excelentes antecedentes técnicos, pero de ascendencia indígena y sin relaciones con los grupos de poder. A pesar de que la cobertura se realizó mediante un concurso público, el candidato seleccionado resultó un médico de mediocre experiencia allegado a la dirección del hospital.

Los puestos y sus perfiles según la naturaleza de las tareas

Las tareas son, como vimos antes, las particiones a nivel humano de los procesos de gestión mediante las cuales se genera valor (mientras que los requisitos del perfil profesional se refieren sólo a las condiciones de acceso a los puestos) y, por lo tanto, conforman el criterio que permite establecer la identidad, desde el punto de vista organizacional, de esta suerte de "células organizacionales" que son los puestos de trabajo (en otras palabras, la ejecución adecuada de las tareas es lo que determina la generación de valor dentro de los puestos y, por lo tanto, su viabilidad organizacional)

Según algunas de las características de la naturaleza de sus tareas, los puestos pueden ser clasificados en cuatro categorías: 1) ejecución, 2) coordinación, 3) desarrollo y 4) conducción.

⁸ Nótese que no nos referimos aquí a la *adopción de valores por parte de los individuos* antes considerada.

⁹ Al punto de que este tipo de discrecionalidad en algunos casos, tiene el estatus de regla formal en las administraciones públicas, como es el caso de los asesores y personal de confianza que puede ser designados discrecionalmente por las autoridades políticas.

Los puestos de *ejecución* son aquellos cuyas principales tareas se refieren a hacer cosas, desde las más o menos sencillas, como barrer las calles, hasta las más complejas y sofisticadas, como pilotear transbordadores espaciales; los puestos de *coordinación* son los que ocupan los supervisores, jefes o gerentes que se encargan de hacer que en los puestos de ejecución se haga lo que hace falta y de manera articulada con el entorno. Por otra parte, los puestos de *conducción* son aquellos en los que recae la responsabilidad de redefinir constantemente los objetivos y los cursos de acción para lograrlos, así como convertir estas decisiones en políticas y hacerlas cumplir, mientras que los puestos de *desarrollo* son aquellos cuyas tareas consisten en diseñar y rediseñar los nuevos productos o servicios y lo mismo en cuanto a los procesos de gestión y la organización misma.

Es evidente que las fronteras entre estos diferentes tipos de puestos no son siempre nítidas, aunque, de una u otra manera, en toda organización se cumplen:

Pop ejemplo, aun en una organización bipersonal, como, por ejemplo, un taxi con un taxista dueño y un empleado, el taxista dueño reúne en sí mismo las cuatro clases de funciones, dado que debe conducir el taxi (*ejecución*), ser el encargado de la programación cotidiana de las actividades, incluyendo la supervisión del empleado (*coordinación*), fijar las políticas sobre la cantidad de tiempo y los horarios a trabajar, el tipo de clientes a los que dar preferencia, dentro de sus posibilidades, según las zonas de la ciudad en las que prefiere circular, el tipo de empleados a contratar, el tipo y precio de auto a usar y unas pocas cosas más (*conducción*), y finalmente, las normas y procedimientos de trabajo (*desarrollo*)

Los puestos de ejecución y de coordinación, por su naturaleza, pueden ser considerados *puestos de producción*, mientras que los de conducción y de desarrollo, *puestos de decisión*.

En los puestos de producción se produce valor (hacia fuera de las organizaciones, en términos de bienes o servicios o hacia dentro, en términos de transformaciones organizacionales), mientras que en los puestos de decisión, consecuentemente, decisiones acerca de ese valor. Los primeros, por definición, son puestos susceptibles de ser estandarizados, mientras que en los segundos, también por definición, se requiere de la creatividad, es decir, lo opuesto a la estandarización.

Veamos esto con un poco más de detalle.

Puestos de ejecución. En los puestos de trabajo cuyas tareas tienen que ver con producir resultados mediante el uso de los recursos materiales (en estos casos el único recurso humano es de su propio ocupante) las decisiones, en gran medida, pueden ser –y son- programadas con anterioridad, limitándose las tareas a la ejecución de las mismas. La estandarización, por consecuencia, es aplicable a este tipo de puestos, en diferentes grados.

Por ejemplo, en las cadenas de montaje y en los puestos administrativos altamente estandarizados, como por ejemplo los de cajeros en los bancos, prácticamente todas las decisiones han sido tomadas y a los ocupantes sólo les queda ejecutarlas. Las herramientas que permiten registrar en sistemas computacionales los procesos administrativos que los ocupantes de los puestos realizan mediante su empleo no producen efectos disímiles a los de la automatización en los puestos fabriles desde la época de los telares en las hilanderías inglesas o los métodos de trabajo manual de Taylor sino, por el contrario, la misma naturaleza de efectos: la importancia de la decisión disminuye al mínimo posible dentro de las tareas y las de la producción aumenta al máximo.

En otro tipo de puestos (por ejemplo los puestos de cirujano), si bien son, sin duda, principalmente de ejecución, la importancia de la decisión es mucho mayor porque son menos susceptibles de ser estandarizados. Sin embargo, los saberes profesionales desarrollan permanentemente repertorios de decisiones posibles sobre técnicas, indicadores a tomar en cuenta para los diagnósticos, etc., de manera que los mejores cirujanos son los que conocen más y mejor una mayor cantidad de posibles decisiones a aplicar en cada caso, no los que inventan en el momento nuevas técnicas y estrategias operatorias. Si bien deben decidir mucho más que los cajeros de bancos, y sobre cuestiones más complejas, no dejan de ser aplicadores de decisiones ya identificadas en sus respectivas profesiones.

Los esfuerzos organizativos que tienden a estandarizar todo lo posible los procesos y, por consiguiente, las tareas de los puestos de ejecución, tienden, además, a *especializarlos*. Como consecuencia, las *condiciones* en que se hacen las tareas se tornan más controladas (y, por lo tanto,

previsibles) Los *perfiles profesionales* tienden entonces a ser menos exigentes, a igualdad de complejidad del resultado a lograr y, por lo tanto, requieren de recursos humanos menos capacitados.

A pesar de que está de moda decir que en la sociedad del conocimiento los puestos de trabajo se enriquecen, lo cierto es que, hace cuarenta años, sólo unos pocos cardiocirujanos eminentes en el mundo estaban capacitados para realizar con éxito una operación a corazón abierto, mientras que hoy suman muchos miles los médicos que las hacen a diario, y con probabilidades de éxito mucho mayores. Lo que ha ocurrido es que, como resultado del avance del conocimiento y de la técnica, las *tareas* necesarias para llevar a cabo esta operación están muchísimo más estandarizadas, los roles más especializados y las *condiciones* muchísimo más controladas ("monitoreadas", en la jerga de este oficio) En consecuencia, a igualdad de resultados a lograr –la operación para solucionar un determinado problema cardíaco, el cual sigue siendo el mismo que hace cuatro décadas, ya que los corazones y sus problemas, por lo que se sabe, no han cambiado desde entonces- la dependencia de la genialidad y la habilidad individuales del cirujano ha disminuido muchísimo (por cierto, una vez que se ha demostrado que los estándares del trabajo a realizar son los más adecuados, todos preferimos que nos opere un profesional competente, disciplinado y metódico antes que un genio creativo y dado a la experimentación).

Como los estándares cambian más rápido que nunca y son reemplazados constantemente por otros nuevos, en los puestos de ejecución, dos de los requisitos más importantes son la capacidad de aprendizaje (más que el conocimiento previo), y la capacidad de adaptación a nuevas tareas. Dos requisitos paradójicamente contradictorios: flexibilidad para aprender todo el tiempo nuevas rutinas y resignación para someterse a su rigidez.

En los puestos de ejecución tiende a disminuir la importancia de que sus ocupantes planifiquen lo que hay que hacer en tanto existan más y mejores estándares de procesos, que no son otra cosa que decisiones tomadas previamente sobre qué, cuánto, cómo y cuándo hacer (como señala Herbert Simon, las decisiones que se toman en las organizaciones por lo general importan más como precedente o regla sobre lo que ha de hacerse en cada caso que como solución específica en una oportunidad determinada) Por otra parte, los ocupantes de los puestos de ejecución cada vez controlan menos, tanto lo que ellos mismos hacen como los resultados que producen.

Casi nada significativo acerca las tareas de los cajeros de un banco o de un supermercado queda fuera de la memoria omnisciente de diversos sistemas de registro (es probable que hasta sus sonrisas y gestos queden grabados por cámaras de video, por lo tanto, el hecho de que miles de dólares pasen cada jornada por las manos de los cajeros de los bancos no significa demasiada responsabilidad mientras haya sistemas infalibles que detecten de inmediato si se les ocurriera guardarse algún billete en el bolsillo)

El director de una empresa sueca, fabricante de trenes de subterráneos, en una exposición ante uno de sus clientes, el Metro de Caracas, por entonces en construcción, hizo el siguiente comentario que ilustra esta realidad con mucho dramatismo: "El conductor de un tren, hasta mediados del siglo veinte" –explicó- "era una especie de capitán de barco, que debía tomar decisiones y era responsable de la vida de sus pasajeros". Y agregó, con orgullo: "Pero ahora se ha logrado que el conductor de un metro moderno, totalmente automatizado, sea un verdadero ascensorista horizontal."

Los puestos de coordinación, por su parte, se diferencian de los de ejecución en un aspecto esencial: se ocupan de coordinar la aplicación otros recursos humanos (es decir tiempo de trabajo humano de otras personas), además de los recursos materiales en los procesos de trabajo. Son los puestos que ocupan los jefes, gerentes y directores de diferentes jerarquías que supervisan los puestos de ejecución. Así como en los puestos de ejecución se deben hacer cosas, en los de coordinación, como señala Peter Drucker, se deben *hacer hacer cosas*, es decir, lograr que otros las hagan: ésta es la finalidad principal de las *tareas* de los puestos de coordinación. Para ello hay que comunicar lo que se quiere que se haga y luego, motivar, usar la autoridad, el poder, la coacción, la seducción o lo que sea para lograrlo. Estos son los instrumentos de la dirección, algunos mejores, otros peores, algunos autoritarios, otros democráticos¹⁰.

¹⁰ Se le atribuye a Goucho Marx haber puesto en boca de Al Capone la frase "Se logra mucho más con una sonrisa y un revólver que con una sonrisa solamente" (apócrifa o no, la frase tiene el mérito de describir, con gran economía de palabras, dos estilos opuestos de coordinación)

Aunque, sin duda, los sistemas informáticos y los estándares de procesos pueden hacerse cargo de parte de las tareas de coordinación (la gente obedece muchas instrucciones que recibe de computadores o de manuales, no de otras personas), todas las organizaciones conocidas funcionan dependiendo del trabajo humano y cuando más complejas son, más crítico suele tornarse la articulación cotidiana de las personas entre sí y con los recursos materiales que deben utilizar, si es que se quiere que todo funcione como un reloj. Esta es, precisamente, la tarea de la coordinación de personas.

La cabina de un avión de pasajeros es un buen ejemplo: allí están presentes el piloto y el copiloto y también, aunque no físicamente, los operadores de la torre de control y eventualmente otros responsables de tierra. Los estándares sobre lo que hay que hacer están establecidos hasta en sus menores detalles, tanto para cuando todo funciona con normalidad como en los imprevistos y las emergencias. El rol del piloto como coordinador consiste en lograr que él y el copiloto jueguen su juego con la precisión de dos trapezistas sin red, no en decidir cuál es el juego.

Otro ejemplo: el gerente de una sucursal bancaria de hace cuatro o cinco décadas se encontraría, sin duda, que el banco de hoy se parece más a la cabina de un avión que la sucursal que él conocía. Los procedimientos estarán mucho más detallados, de modo que tiene menos que planificar, y los sistemas de información son más detallados, así que tiene mucho menos que controlar. Pero todo debe ser más preciso y oportuno, así que requiere de mejor coordinación y son, por lo tanto, menos tolerables los conflictos interpersonales.

Todas estas cosas se han tornado más importantes y requieren, en esencia, de habilidad para gestionar personas (evaluarlas, motivarlas, capacitarlas, administrar los conflictos) En los puestos de coordinación pesa más el rol de facilitador y de líder y menos el gerencial (en el sentido tradicional, con mayor componente de conducción)

En cuanto a la planificación, los puestos de coordinación no tienen ingerencia en los aspectos estratégicos, tales como la fijación de políticas, objetivos y metas, pero sí en los de programación cotidiana de las actividades.

Las programaciones operativas deben respetar el principio férreo de la oportunidad. En este contexto, los ocupantes de los puestos de coordinación tienen menos que planificar, aunque deben hallarse más enterados que antes de la parte de una planificación más amplia en la que deben intervenir como mandos medios, es decir, como oficiales a cargo de grupos que forman parte de batallones que forman parte de algún ala del ejército que está librando la batalla de hoy, al servicio de una estrategia que, dada su complejidad, no es posible consultar con todo el mundo, sin contar con que en muchos casos debe ser secreta por razones obvias.

Los puestos de gestión de decisión: conducción y desarrollo. Entre los puestos de *conducción* se incluyen los responsables de las políticas y estrategias y de la conducción organizacional, mientras que los de *desarrollo* son aquellos cuya principal contribución se refiere a la producción de conocimiento, al desarrollo de productos y al rediseño de los procesos y las organizaciones mismas. En otras palabras, los puestos de conducción se ocupan del rumbo de y los de desarrollo del cambio y la mejora del barco. Por consecuencia, tanto en los puestos de conducción como en los de desarrollo los *requisitos* esenciales deben incluir a la creatividad, la visión y el compromiso con los fines. Y también (lo que los diferencia de los artistas, a quienes, por lo demás, se parecen bastante)

Pueden identificarse dos categorías bien diferentes de puestos de desarrollo: los que se dedican al desarrollo de productos y de tecnologías de procesos y una subclase particular que integran los afectados a la aplicación de las nuevas tecnologías en los procesos productivos, es decir, los que trabajan en la constante reingeniería de los mismos¹¹.

¹¹ Estos últimos, que incluyen principalmente informáticos y analistas administrativos y operativos de media y alta especialización, conforman el subgrupo ocupacional de mayor crecimiento desde 1992 y proyectado hasta 2005, según el U.S. Bureau of Labor Statistics: un 7% anual. Por otra parte, las restantes 24 ocupaciones de mayor crecimiento previsto son todas de ejecución, en sus cuatro quintas partes de media o baja especialización y concentradas, en primer lugar, en los dedicados a servicios personales y domésticos, tales como cuidados de niños y guarderías infantiles (con una tasa de crecimiento anual también del 7%), en segundo lugar, en los puestos de servicios de salud, tales como enfermeros, fisioterapeutas y similares (con un incremento de un 5.8% anual) y, en tercer lugar, los puestos asignados a seguridad y cuestiones legales que, junto con los maestros y auxiliares de la educación, tienen una tasa de crecimiento del orden del 5% anual.

En resumen en los puestos de trabajo cuya responsabilidad principal es de producción, las tareas principales consisten en la coordinación de otros puestos y la ejecución de las tareas mismas, mientras que, entre aquellos cuya responsabilidad esencial es la decisión, los de conducción tienen como principales tareas el fijar y hacer cumplir políticas y sobre qué hacer y cómo transformar las organizaciones mismas, mientras que los de desarrollo deben llevar a cabo esto último. El cuadro 5 "Naturaleza de las tareas de los puestos según su rol en los procesos de gestión" muestra la relación entre estas categorías.

Cuadro 5

NATURALEZA DE LAS TAREAS DE LOS PUESTOS SEGÚN SU ROL EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN

NATURALEZA DE LAS TAREAS		Puestos de Conducción
		Puestos de Desarrollo
	Puestos de Coordinación	
	Puestos de Ejecución	
	PRODUCCIÓN	DECISIÓN
	ROL EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN	

Entre ambos grupos parecen existir dos diferencias esenciales y crecientes: los puestos de producción y coordinación tienden a aumentar en proporción respecto de los decisivos y sus tareas a ser más rutinarias, mientras que estos últimos a ser cada vez menos y sus tareas más creativas¹². Estas características de la microestructura organizativa representan un desafío considerable para el sector público, que debe analizarse a la luz de su congruencia con los otros aspectos de la gestión de organización y recursos humanos: el régimen de personal y el salarial.

EL RÉGIMEN DE RECURSOS HUMANOS

El régimen de personal o de recursos humanos consiste en las reglas de juego mediante las que se establece la manera en que se: 1) ingresa a la organización 2) ocupan puestos de trabajo en la estructura, 3) ocupan niveles en la jerarquía de recursos humanos 4) obtienen aptitudes y actitudes laborales y 5) egresa de las organizaciones.

Los aspectos antes mencionados son los *subprocesos de gestión* que conforman uno de los procesos más críticos de las organizaciones: la gestión de recursos humanos. En conjunto, producen un resultado concreto, que puede definirse como *disponibilidad de recursos humanos*. Las

Estas cifras sugieren que, entre un grupo selecto de las 26 ocupaciones de mayor crecimiento verificado y previsto, se encuentra una gran polarización: por un lado, los puestos de desarrollo orientados a simplificar los procesos, y, por otro, los de menor especialización (todos del sector servicios) que más lentamente son alcanzados por las reingenierías. Entre los que no crecen tanto o decrecen –todas las restantes ocupaciones– se encuentran todos los restantes puestos de ejecución y los de coordinación. Los de conducción, obviamente, siguen reglas propias y normalmente no figuran en las estadísticas laborales del Departamento de Trabajo.

¹² Según una encuesta realizada por Price Waterhouse Coopers en el año 2000 entre 173 empresas de Latinoamérica que totalizan 500 mil empleados entre Argentina, Brasil, Chile y Colombia las cuatro principales habilidades que fueron percibidas como las más importantes para el futuro inmediato fueron: 1) capacidad para adaptarse a los cambios, (77,42% de las opiniones) 2) capacidad para trabajar en equipo (74,19%) y 3) capacidad para liderar (61,29%) Las dos primeras habilidades son requisitos naturales que deben cumplir los ocupantes de los puestos de ejecución, sometidos a rutinas cada vez más rígidas pero, paradójicamente, reemplazadas por otras nuevas con la frecuencia que impone el avance de las tecnologías de gestión. La tercera es requisito típico de los puestos de coordinación, que deben supervisar y articular los anteriores.

interacciones en el proceso de gestión de recursos humanos pueden verse en el Cuadro 6 "Gestión de recursos humanos"

Cuadro 6

GESTION DE RECURSOS HUMANOS



Los cinco subprocesos mencionados son los necesarios y suficientes para el logro de la disponibilidad de recursos humanos que se logra cuando 1) se obtienen personas en el contexto organizacional conformado por el mercado laboral, 2) se las ubica en alguna "silla organizacional" en la que puedan realizar algún aporte de valor, 3) se la ubica en algún lugar en la pirámide jerárquica interna (especie de jerarquía social institucional), 4) se les proporcionan nuevas capacidades para ocupar puestos de trabajo y para facilitar su integración a la organización y, finalmente, 5) se las desincorpora cuando, por las razones que fueren, no es posible, necesaria o conveniente la permanencia. A esto se reduce, en realidad, el proceso de gestión de RH. Para llevar a cabo tal proceso se requieren reglas de juego y tecnologías o métodos. Las reglas de juego sustantivas son las que establecen las condiciones para el cumplimiento de dichos procesos, mientras que las reglas de juego instrumentales son las que indican cómo hacerlo.

Los cinco subprocesos se tratan, a continuación, desde este doble punto de vista.

El ingreso a las organizaciones

Las reglas sustantivas del subproceso de ingreso suelen referirse al cumplimiento de requisitos de a) aptitud necesarios en los puestos, b) de presunción de actitud y c) de cumplimiento de condiciones para la pertenencia a las instituciones.

Las reglas instrumentales son los mecanismos de evaluación y de valoración de elegibilidad, es decir, los filtros que determinan si las puertas de las instituciones pueden abrirse y para quién.

El ingreso es el acto contractual entre personas e instituciones mediante el cual se pactan a) la prestación de determinados servicios o bien b) la disponibilidad del uso de las capacidades de las personas durante determinado tiempo, a cambio de determinadas retribuciones.

En el primero de los casos, el pacto o contrato laboral se refiere a la entrega de servicios o resultados, mientras que, en el segundo, a la disponibilidad para la realización de tareas. La diferencia esencial entre estas dos modalidades contractuales extremas es que, en la primera, la retribución se refiere esencialmente al resultado, mientras que en el segundo, a la disponibilidad (con relativa independencia de los resultados que se obtengan) Ejemplos del primer caso suelen ser los contratos por obra, y del segundo, las relaciones de dependencia. Entre estos extremos existen

múltiples formas y combinaciones intermedias. El primero de los casos establece la frontera, a veces difícil de identificar, tras la cual desaparece la relación laboral para dar lugar a la de proveedor.

Un ejemplo: un municipio tercerizó buena parte de su gestión interna, como consecuencia del cual suscribió un contrato individual con un técnico en informática, contrató a una empresa de mantenimiento de edificios y formalizó contratos con tres talleres mecánicos para el mantenimiento de sus vehículos. El técnico en informática debía realizar tareas de asistencia cotidiana a los usuarios de las computadoras, como, por ejemplo solucionarles problemas en la recuperación de información perdida, ayudarlos en la instalación de software y otras. Tenía un escritorio asignado en una de las oficinas y, naturalmente, cumplía el mismo horario que el personal municipal.

El contrato con la empresa de mantenimiento del edificio, por su parte, establecía que la misma debía asignar al municipio treinta personas que trabajarían cotidianamente realizando reparaciones en instalaciones eléctricas, trabajos de carpintería, limpieza de las oficinas y otras. Si bien se trataba de un contrato entre el municipio y la empresa contratista, cuyo administrador era el jefe de mantenimiento, al cabo de poco tiempo la comunicación cotidiana se realizaba directamente con los mecánicos, carpinteros y personal de limpieza que el contratista había asignado, quienes también cumplían el mismo horario que los empleados municipales. Finalmente, el contrato con los talleres de mantenimiento de vehículos establecía que éstos debían realizar los trabajos en sus respectivas instalaciones y otorgar garantía por los resultados. El intermediario entre los usuarios de los vehículos municipales y el personal del contratista era el jefe de mantenimiento.

Como consecuencia de estas modalidades de contratación, en el municipio interactuaban cotidianamente personas con cuatro status contractuales diferentes: 1) los empleados del municipio, con relación laboral de dependencia, 2) el técnico en informática (proveedor individual independiente del propio municipio); 3) los treinta mecánicos, carpinteros y personal de limpieza (empleados de la empresa contratista con relación de dependencia con ésta) y 4) los empleados de los talleres de mantenimiento de vehículos.

Desde el punto de vista de la relación laboral contractual, la frontera institucional establecía que los empleados municipales formaban parte de la institución (es decir, eran recursos humanos para la misma), mientras que las personas consideradas en los tres casos restantes se relacionaban como diferentes tipos de proveedores. Sin embargo, desde el punto de vista organizativo las cosas podían ser consideradas de manera diferente: las personas consideradas en los tres primeros casos (empleados, contratista individual y personal del contratista de mantenimiento de edificios) ocupan *puestos de trabajo* en la estructura organizativa, mientras que, en el cuarto (personal de talleres de vehículos) no ocupan puestos sino que proveen servicios de reparación. La ocupación de puestos de trabajo determina un criterio de pertenencia a las instituciones diferente y adicional al contractual y tiene fuertes impactos en la cultura, los vínculos interpersonales, la organización del trabajo y los hábitos organizativos¹³.

Ocupación de puestos de trabajo

Las reglas sustantivas del subproceso de asignación de puestos de trabajo se refieren al cumplimiento de requisitos de aptitud y actitud para la ocupación de puestos futuros o la permanencia en los actuales. Estas reglas se aplican sólo cuando las personas ya forman parte de las instituciones o son *elegibles* para formar parte, motivo por el cual suelen ser vistas, en este último caso, como la etapa final de los procesos de ingreso. Las reglas instrumentales son los mecanismos de evaluación de la relación puesto-persona. Cuando se aplican sobre el pasado de la relación puesto-persona suelen ser llamados evaluaciones del desempeño, mientras que cuando lo son hacia el futuro se mencionan como evaluaciones del potencial.

La ocupación de puestos de trabajo en las estructuras organizativas implica la asignación de responsabilidades a los recursos humanos por el uso de recursos y logro de resultados. Llamaremos

¹³ La habitualidad propia del desempeño en puestos de trabajo, precisamente, es uno de los aspectos usualmente considerados en las legislaciones laborales como criterio para establecer la naturaleza del vínculo laboral y se refiere, precisamente, a la ocupación de puestos en la estructura

Los fenómenos tales como la conformación de redes organizacionales, la flexibilización de los contratos laborales, la multiplicidad de pertenencias institucionales de las personas y los modelos organizativos orientados a la gestión por resultados hacen indispensable, sin duda, redefinir los límites institucionales en cuanto a su relación con el mercado laboral. Sin embargo, aunque los límites parezcan más difusos, las estructuras organizativas son cada vez más precisas y reguladas informáticamente en cuanto a las tareas todos los puestos de trabajo que las conforman. Quizás no paradójicamente, parecería que a mayor precisión organizativa es posible mayor flexibilidad contractual.

a este proceso particular "*conformación de sistemas puesto-persona*"¹⁴. Como vimos anteriormente al analizar los requisitos de los perfiles de los puestos de trabajo, tal conformación presupone, en primer lugar, lograr cierta adecuación entre los requisitos necesarios para el desempeño de las tareas en los puestos y las aptitudes y actitudes de sus ocupantes a la que denominaremos, a su vez, "*compatibilidad técnica del sistema puesto-persona* (es decir, la condición por debajo de la cual estos sistemas no son viables desde el punto de vista organizacional)

Por ejemplo, los puestos de piloto de avión incluyen requisitos mínimos de compatibilidad técnica puesto-persona indispensables para el desempeño viable, que sólo se logran cuando el piloto dispone de las capacidades necesarias para que el avión llegue a destino sin inconvenientes.

En segundo lugar (como también mencionamos con anterioridad), la conformación de sistemas puesto-persona puede requerir, además, del cumplimiento de condiciones relativas a los derechos de los trabajadores, restricciones normativas, culturales y otras, a las que llamaremos "*compatibilidad normativo-cultural*", sin las cuales estos sistemas no disponen de la legitimidad suficiente para ser viables desde el punto de vista institucional aun cuando resulten viables técnicamente.

En las compañías aéreas no es suficiente que los pilotos dispongan de las capacidades adecuadas para operar los aviones: suele ser preciso también, por ejemplo, que dispongan de cierta antigüedad (lo cual está asociado a los derechos frente a otros pilotos menos antiguos pero que bien pueden ser más capaces), que se hallen matriculados y habilitados por determinadas asociaciones profesionales (las cuales son restricciones normativas) Y, aunque ello difícilmente se figure en los reglamentos, suele ser necesario que pertenezcan al sexo masculino, lo cual es un condicionamiento cultural cuya existencia sugiere sin lugar a dudas la ínfima cantidad de mujeres piloto (nótese, además, que se usa la expresión "pilota").

La conformación de sistemas puestos-persona, en resumen, consiste en el proceso de asignación de responsabilidades por uso de recursos y logro de resultados dentro de los límites que admitan las compatibilidades técnicas y/o normativo-culturales. La medida en que las reglas de juego establezcan mayor o menor exigencia y/o rigidez respecto de dichas compatibilidades influye en gran medida en las posibilidades y condiciones para la movilidad interna y el ingreso (toda vez que el mismo coincide con la asignación al primer puesto de trabajo dentro de ellas)

Los mismos aspectos que, en el punto anterior, analizamos desde el punto de vista de los requisitos de los puestos, son vistos ahora como reglas de juego referidas a las condiciones en que las personas pueden acceder a dichos puestos. Las restricciones culturales y normativas referidas al acceso a puestos de trabajo, en consecuencia, no son características específicas de los mismos sino de la relación entre los puestos y los regímenes de personal. Son, por lo tanto, cuestiones relativas a lo que hemos llamado antes *congruencia EO-RH* (es decir, entre la estructura organizativa y el régimen de recursos humanos).

Jerarquización

Las reglas sustantivas del subproceso de jerarquización se refieren a los requisitos para acceder a determinadas jerarquías en las escalas internas de las organizaciones (frecuentemente incluidas en los escalafones y estatutos, además de la cultura) Las reglas instrumentales, por su parte, se refieren a los criterios y mecanismos de valoración de personas (en cuanto a su condición de recurso humano) a los efectos de determinar el grado de cumplimiento de las condiciones exigidas para el acceso a las jerarquías vigentes, las cuales son órdenes de valor relativo que establecen cuáles recursos humanos son más importantes que otros, con cierta independencia de los puestos de trabajo que ocupen en cada momento.

Por ejemplo, las organizaciones militares, las cancillerías de los países o las empresas aéreas (por mencionar sólo algunos casos muy disímiles) son algunos ejemplos de organizaciones en las que la diferencia entre puesto de

¹⁴ Usaremos la expresión citada en atención al hecho de que son personas las propietarias de su respectiva condición de recurso humano, es decir de su fuerza de trabajo (en rigor, los puestos, como unidades de generación de valor, deberían ser denominados "sistemas puesto-recurso humano")

trabajo y jerarquía de recursos humanos es muy explícita. Entre los militares, los grados del escalafón (desde soldado a general) se refieren a la jerarquía reconocida a los recursos humanos (por ejemplo, un coronel y un general tienen jerarquías diferentes, claramente reflejadas en símbolos cosidos a sus uniformes, pero pueden ocupar alternativamente el mismo puesto de, por ejemplo, director de un colegio militar si los reglamentos lo admiten) Análogamente, en las cancillerías, las escalas jerárquicas de los funcionarios de carrera se suelen reflejar en escalafones en los cuales los grados más altos suelen denominarse "embajador". Sin embargo, no todas las personas que tienen tal grado son titulares de embajadas. "Embajador en tal país" es un puesto de trabajo en la estructura organizativa de la cancillería, mientras que "embajador de tal grado" es una jerarquía en el régimen de personal de esa institución. También en ciertas compañías aéreas algunas personas adquieren la condición, por ejemplo, de "Piloto II de Boeing 747", condición que las ubica, en la escala de jerarquías de recursos humanos de la empresa, por encima de quienes han logrado ser reconocidos como "Piloto I de Boeing 747". Ambos, sin embargo, pueden hallarse habilitados para ocupar un mismo puesto en la estructura organizativa de la empresa, por ejemplo, el de piloto del Boeing que hace el vuelo París Río.

Estos órdenes de valor se expresan frecuentemente en esquemas normativos como los escalafones o estatutos del personal, también pueden ser "estatutos no escritos", mediante los cuales algunas personas (recursos humanos) son consideradas, en la cultura organizacional, más importantes que otras por diversas razones. Los esquemas de jerarquización formalizados pueden ser, en un extremo, sólo valorativos (algunos grados son reconocidos como más importantes que otros en la escala vigente (como es el caso en la mayoría de los civiles, estatutos públicos y empresas privadas) hasta, en el otro extremo, jerárquicos en el sentido específico de incluir cierta autoridad asociada al grado (v.g. los regímenes militares, en los que quienes tienen grados mayores en la escala mayores ejercen cierta autoridad sobre quienes tienen grados inferiores). Lo propio es observable en los esquemas informales basados en el prestigio, el liderazgo, la influencia política y económica y otros factores de poder.

Desde el punto de vista de los criterios en que se basan las jerarquías reconocidas a las personas, es posible distinguir entre a) los que priorizan las aptitudes para ocupar puestos de trabajo en las estructuras organizativas y b) los que otorgan la principal importancia a condiciones personales reconocidas como valiosas por las organizaciones, con independencia de su necesidad para ocupar puestos de trabajo.

Capacitación y formación

Las reglas sustantivas del proceso de adquisición de capacidades de refieren a las condiciones para acceder a los procesos de capacitación y formación, mientras que las reglas instrumentales se refieren a las metodologías aplicadas a los procesos de capacitación, formación y adoctrinamiento.

Pueden diferenciarse los procesos que tienen que ver con a) la adecuación de las capacidades de los recursos humanos a las necesidades de los puestos de trabajo existentes o potencialmente necesarios en la organización (logro de capacidades específicas) y los que b) se refieren a la adecuación de los perfiles a los valores organizacionales. Los primeros se orientan a mejorar la posibilidad de producir valor, mientras que los segundos a mejorar la confiabilidad de los recursos humanos, es decir, a lograr la disponibilidad de recurso humano, lo cual influye significativamente en el valor organizacional.

Los procesos mencionados en primer lugar, orientados al logro de capacidades específicas para los puestos de trabajo, consisten en la creación de condiciones para que las personas adquieran la combinación particular de conocimientos técnicos, habilidades y destrezas que requieran las tareas de los puestos de trabajo y de las que no dispongan. No es otra cosa la detección de necesidades de capacitación que identificar las diferencias entre las combinaciones requeridas y disponibles de estos tres elementos.

Las actitudes (cuarto componente de las capacidades, adicional a los tres antes mencionados) requiere de un comentario adicional: las actitudes laborales, definidas desde el ángulo del análisis del trabajo (omitiendo, a estos efectos, la consideración de la vastedad del tema visto desde la

psicología) pueden ser descritas, como vimos antes, como predisposiciones positivas o negativas respecto de la ejecución de las tareas. Por lo tanto, no puede considerarse que la promoción de actitudes positivas (es decir, funcionales al trabajo) tenga la misma entidad que el proporcionar conocimientos, habilidades o destrezas. Ciertamente, se trata más bien de adoctrinamiento, es decir, convencimiento de que es deseable hacer las tareas, no aportar los elementos para hacerlas. Por tal razón, aunque en los procesos de capacitación se suelen incluir profusamente estos componentes bajo rótulos tales como motivación, lo que se trata es de producir la incorporación de valores funcionales a las tareas. Naturalmente, ello se hace por lo general apelando a los valores ya establecidos o legitimados.

Es más fácil que las enfermeras hagan tareas desagradables si sienten que están trabajando a favor de la vida; que los policías ejerzan daño físico sobre otros seres humanos si están convencidos de estar contribuyendo de esa manera a la seguridad de los ciudadanos; que los empleados públicos realicen monótonos procesos de control de pasaportes en los aeropuertos si consideran que están sirviendo al estado y la sociedad. En todos estos casos, las actitudes funcionales para el desempeño de tareas concretas parecen sin duda fácilmente relacionados con valores y por lo tanto, "agregan" sentido a las tareas. Sin embargo, es totalmente posible y frecuente lograr el mismo efecto (la funcionalidad actitudinal respecto de las tareas) promoviendo valores no demasiado legítimos más allá del interés de los patrones; por ejemplo, los ejecutivos que son motivados a competir y destruir a sus colegas para triunfar o los empleados de McDonalds que son convencidos de que la perfección en la cocina de las hamburguesas es un valor. Peters y Waterman citan en su conocido libro "En busca de la excelencia" el siguiente caso referido a McDonald's: "Un tipo de nuestro restaurante era Cocinero Nacional de Hamburguesas. Era el mejor de toda la cadena McDonad's en país..... Esto significa el más rápido, pero también el que más se acerque a la perfección, a la óptima calidad, cocinándolas exactamente como se deben cocinar." (cabe destacar que el Peters y Waterman no citan crítica sino elogiosamente este ejemplo, como una manera eficiente de inducción de actitudes funcionales a la tarea¹⁵.)

Sin embargo, lo anterior no sugiere de manera alguna que los procesos que se refieren a la adecuación de los perfiles profesionales a valores organizacionales se limiten a la simple inducción manipulativa de actitudes funcionales. La formación de funcionarios públicos, médicos, guarda parques, militares, religiosos, miembros de los servicios exteriores y muchos otros consiste en que dispongan de un conjunto, a veces muy amplio, de *capacidades genéricas* y también *actitudes genéricas*. El resultado final de este proceso son recursos humanos con los *perfiles* de médico, servidor público, etc. que luego deben completar con la capacitación específica correspondiente¹⁶.

En resumen, las capacidades específicas y genéricas disponibles en un momento dado por parte de los recursos humanos de las organizaciones es obtenible en parte del mercado laboral, pero luego deben ser ampliados mediante esfuerzos orientados a aumentar y adecuar tales capacidades en un doble sentido: el primero se refiere a la producción de valor a través de las tareas en los puestos de trabajo, mientras que el segundo a asegurar confiabilidad al sistema organizacional, aun a costa de no producir valor en forma inmediata.

Por ejemplo, los pacientes de los hospitales, los pasajeros de las líneas aéreas los padres de los alumnos de las escuelas o los ciudadanos ante las organizaciones del estado pueden preferir pagar algo más por los servicios o que se reciben, ya sea directamente o a través de sus impuestos a fin de sentirse seguros de que los médicos, los pilotos, los maestros o los servidores públicos se hallan bien formados y los hay en cantidad aun algo mayor de lo inmediatamente necesario si eso asegura que no se corren riesgos en la atención médica, la formación de los niños, el transporte aéreo o la custodia de los intereses públicos. En otras palabras, se trata de pagar algo por la eficacia, aun a costa de la eficiencia. Este es el sentido de la formación genérica versus la capacitación específica.

¹⁵ Peters, Thomas y Waterman, Robert H. *En busca de la excelencia*, Harper & Row, Nueva York, 1982. Entre otros muchos ejemplos, incluyen también el siguiente: P. 210 "... el proceso de socialización de Procter & Gamble está dirigido a convencer ... (al gerente de marca) ... de que ... es un héroe. Constantemente el sistema de cuentos y mitos canta alabanzas al valiente gerente de marca que durante tantos años ha desafiado a su superior y ha ... (hecho triunfar) ... su marca contra viento y marea y en competencia con todos los otros gerentes de marca".

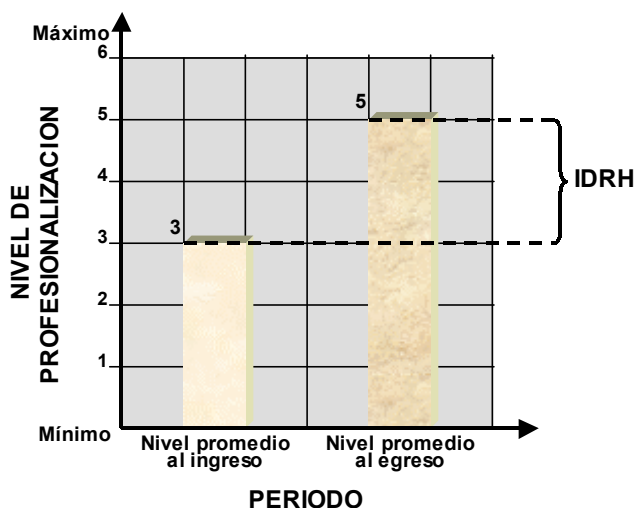
¹⁶ Mintzberg se refiere a tales procesos como "preparación" para lo que aquí estamos denominando capacidades y adoctrinamiento" para lo relativo a las actitudes. Mintzberg, Henry, (1984) *La estructuración de las organizaciones*, Ed. Ariel, Barcelona, pp. 126, cap. 6 "Diseño de puestos: preparación y adoctrinamiento".

Los procesos de capacitación y de formación, en última instancia, producen agregados de valor a las personas que forman parte de las organizaciones, no a las organizaciones mismas, ya que ellas no son propietarias de las personas (como sí lo son de los recursos materiales) sino que se limitan a "alquilar" su tiempo como recursos humanos. Por lo tanto, cuando se mejora la calidad del recurso humano propio, debe pagarse por esta nueva calidad, que no es apropiada por la organización¹⁷.

La mejora de las calidades de los recursos humanos antes mencionada, puede medirse a través de un índice sencillo al que denominamos Índice de Desarrollo de Recursos Humanos o Índice DRH, que se puede obtener a considerando el nivel de calificación medio de los recursos humanos que egresan y restarlo del de los que ingresan, como puede verse en el cuadro 7 "Índice de desarrollo de recursos humanos".

Cuadro 7

INDICE DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS (IDRH)



Este índice refleja con bastante precisión el grado de desarrollo medio logrado en planta de recursos humanos de las organizaciones en periodos determinados y, según la forma en que se lo calcule, puede toma en cuenta la mayoría de los factores que inciden en él, tales como el autoaprendizaje, la capacitación formal e informal recibida a través de la ocupación de los puestos de trabajo, la rotación de personal y otros factores.

Ejemplos: las organizaciones que sólo ingresan personal "por el estrato inferior", como las militares o las iglesias, tienen los índices DRH más altos posibles, ya que todo el personal ingresa con el menor grado posible (v.g. "cadete" en las escuelas militares, seminaristas en la iglesia católica, etc.) mientras que egresa con los diferentes grados que haya alcanzado al momento del egreso¹⁸. Estas organizaciones presentan una gran rigidez en la asignación de los recursos humanos y tienden, además, más a la eficacia que a la eficiencia. En cambio, en las organizaciones "ad hoc", como los proyectos, las uniones transitorias y, en general, las organizaciones "cortoplacistas" que contratan personal cuando lo necesitan y lo despiden cuando lo dejan de necesitar, tienden a presentar índices DRH cercanos a cero, es decir, que la gente egresa, en promedio con niveles de calificación

¹⁷ Cuando una persona ingresa como aprendiz debe pagársele como tal, si se lo capacita y forma hasta que se convierte en maestro en la especialidad, debe pagársele como maestro, más allá de que la organización se haya hecho cargo de su formación y haya pagado su costo. Esta es la razón por la cual no es estrictamente correcto llamar inversión a la formación de recursos humanos ni "capital humano" a la planta de personal.

¹⁸ Dado que, en estos casos, la totalidad del ingreso se verifica en el grado inferior de las escaladas de personal y de puestos, cuando se verifica alta rotación de personal disminuye significativamente el valor promedio de desarrollo profesional.

prácticamente equivalentes a los que disponía al ingresar, ya que las organizaciones no les agregan valor profesional¹⁹.

Egreso

Finalmente, las reglas sustantivas en cuanto al egreso se refieren a las condiciones en las que se puede finalizar la relación contractual, las cuales, naturalmente, se encuentran en gran medida implícitas o explícitas en las propias condiciones de ingreso.

Las reglas instrumentales, en el marco de estas restricciones consisten, en esencia, en mecanismos mediante los cuales las organizaciones pueden renovar su planta de recursos humanos (además de los cambios cualitativos que se logran mediante la capacitación y la formación) En la práctica, se trata de la medida en que existan mecanismos de renovación de la planta de recursos humanos, en los cuales reside en gran medida su flexibilidad o rigidez. Las normativas laborales prevén por lo general repertorios de posibilidades al respecto (desde el egreso voluntario hasta el compulsivo)

Los mecanismos de egreso, en consecuencia, son tan importantes como los de ingreso para la vida organizacional y plantean múltiples problemas desde el punto de vista de las necesidades institucionales y de los derechos de los trabajadores debido a que el mayor valor potencial de la planta de personal se produce cuando se dispone de la mayor adecuación posible entre las capacidades requeridas por los puestos de trabajo y las disponibles por los recursos humanos y ello se puede lograrse sólo de dos maneras: a) promoviendo el egreso de los recursos humanos no necesarios (es decir, aquellos para los que no hay puestos de trabajo con las características adecuadas en la estructura) o bien b) mediante el mantenimiento de una planta de personal mayor que la de puestos.

Esta cuestión está sujeta a una ley de hierro: los requerimientos de calificación de los puestos de trabajo presentan una estructura "piramidal", es decir, que los puestos que exigen altos niveles de calificación, tomando en cuenta el promedio de las instituciones, tienden a ser menos que los que requieren baja, de manera que si todas las personas se desarrollan hasta tener un nivel de capacidad muy alto, necesariamente una cantidad de ellas será subutilizada o tendrá que irse.

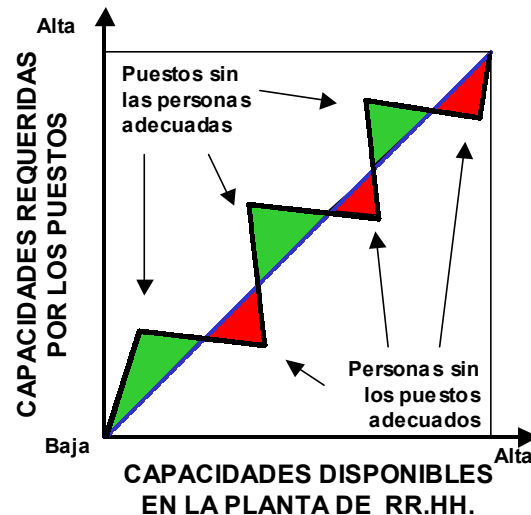
Por ejemplo, las organizaciones militares prevén el retiro obligatorio de sus miembros cuando no cumplen con determinados requisitos y prevén este costo en su mecanismo previsional, ya que los que se retiran pasan a ser jubilados o "militares en retiro" que siguen percibiendo sus haberes y, de alguna manera, perteneciendo a las instituciones desde sus casas. Muchas grandes empresas de consultoría internacional hacen algo más o menos similar: dado que no todos llegan a la categoría de "socios", y de que sólo hay un cupo limitado para esta categoría, los gerentes que, no logran esta categoría antes de llegar a determinada edad deben irse, por lo común, amparados por planes de retiro de diferentes tipos. En las organizaciones estatales, en cambio, es más frecuente que las condiciones de estabilidad que prevalecen impidan los egresos, de manera que la única solución posible en este caso es mantener una cantidad de personal mayor que la requerida por los puestos de trabajo, ingresando nuevo personal necesario pero manteniendo el innecesario.

Los conceptos antes mencionados pueden representarse mediante el cuadro 8 "Relación entre planta de puestos de trabajo y planta de recursos humanos" (frecuentemente aludido como "sobrefalta" de personal)

¹⁹ Cabe destacar, por otra parte, que tal agregado de valor profesional es una parte importante de la remuneración "indirecta".

Cuadro 8

RELACION ENTRE PLANTA DE PUESTOS DE TRABAJO Y PLANTA DE RECURSOS HUMANOS



Cuando faltan recursos humanos adecuados para realizar las tareas necesarias en los puestos de trabajo, sencillamente se deja de producir valor, cuando sobra, se paga un costo adicional: el de mantener el personal que no puede producir valor porque no hay puestos de trabajo disponibles para ello.

Hace algunos años atrás, una empresa aérea estatal latinoamericana tenía sólo diez aviones, cada uno de los cuales, según las normas de esa organización, daba lugar a tres puestos de piloto, tomando en cuenta las horas de vuelo programadas, los turnos y otros factores. La planta de recursos humanos por avión que se consideraba necesaria por seguridad era de cuatro (un piloto más para prever contingencias, enfermedades y otros factores). La planta de puestos, en consecuencia era de treinta pilotos mientras la planta de personal necesaria de sumaba cuarenta pilotos, lo cual incluía un "sobra" del 25% como costo aceptable por razones de seguridad, es decir, relativas a la eficacia. Sin embargo, por una serie muy larga de razones, la empresa estatal tenía 73 pilotos. Por otra parte, tenía dificultades en conseguir personal calificado para el mantenimiento de los aviones, debido a que el que formaba era muy requerido por el mercado y egresaba con mayor frecuencia con el que era factible reponerlo.

Tales situaciones de "sobra falta" de recursos humanos en las organizaciones son sustentables sólo dentro de ciertos límites, determinados por la capacidad que las mismas, en cada momento dado, tengan para sobrevivir a) produciendo menos valor, b) soportando costos muy altos o c) la suma de ambas circunstancias. Esto, que es aplicable tanto para las organizaciones del mercado como a las públicas (aunque con función de reglas de juego bastante diferentes), sólo es administrable mediante la relación entre ingreso, egreso y reconversión vía capacitación y/o formación. Dado que este último mecanismo tiene sus límites naturales, las dos consecuencias de esta tensión son los costos del valor no realizado y los del recurso humano no utilizable, costos ambos, que en el caso del estado, paga la sociedad.

Sin embargo, el análisis anterior no toma en cuenta una particularidad de la gestión pública que no se aplica a las organizaciones del mercado: los agentes públicos son parte de la sociedad, y formarlos y mantenerlos puede ser considerado legítimamente uno de los roles del estado. Sin duda, en caso de incluirse la formación y desarrollo de recursos humanos entre los productos externos que el estado produce y entrega a la sociedad, la consideración del "sobra falta" cambia radicalmente.

Por ejemplo, muchos países el estado mantiene un ejército compuesto por un núcleo relativamente pequeño de personal activo y otro, proporcionalmente mucho mayor, de reservistas que son objeto de una gestión de recursos humanos amplia e indudablemente costosa. Si se evalúa la necesidad de personal militar en función de los riesgos de que los países deban intervenir en guerras, como es el caso de Israel, el dimensionamiento de la planta de recursos humanos asignados a la defensa estaría determinado principalmente por las necesidades de la producción externa, es decir, por los puestos de trabajo que pueden ser ocupados. Pero si, en cambio, se evalúa esta necesidad por la conveniencia misma de que la sociedad cuente con un ejército reservista muy grande aun en ausencia de riesgo significativo de guerras, como es el caso de Suiza, el sobre dimensionamiento de la planta de recursos humanos respecto de la de puestos de trabajo debe considerarse desde el ángulo del valor mismo que se le atribuya a la disponibilidad esta planta (cuyos costos, evidentemente la sociedad suiza parece dispuesta a pagar).

La aplicación de mecanismos de regulación del egreso de las instituciones públicas es una cuestión, indudablemente compleja, referida a la administración de costos económicos, sociales y políticos. Los mecanismos derivados de la flexibilización laboral se orientan a disminuir el costo económico del egreso y privilegian en el ingreso los contratos a término y la inclusión de causales de pérdida de la estabilidad, mientras que, en el otro extremo, los orientados al mantenimiento de la estabilidad como una condición relativamente necesaria en la función pública por las razones por todos conocidas²⁰, privilegian el pago de los costos del egreso y el retiro compulsivo o voluntario²¹. Los retiros compulsivos han sido la manera principal que han utilizado las empresas privatizadas, en acuerdo con los estados, para desprenderse de plantas de personal muy grandes²². Sin duda, los retiros compulsivos pueden responder desde, en un extremo, a las necesidades de la racionalidad técnica de los procesos productivos hasta, en el otro, la discrecionalidad clientelar. Los egresos voluntarios, por su parte, se caracterizan por ser altamente destructivos de la congruencia entre planta de personal y de recursos humanos, toda vez que estimulan al retiro según las necesidades del mercado y no la organización que los promueve.

En Latinoamérica los planes de retiros voluntarios en el estado han proliferado en los últimos años. Por ejemplo, en un ministerio de hacienda que contaba con mil doscientos empleados se aplicó un plan de retiros mediante el cual se pagaba una indemnización atractiva a las personas que estuvieran dispuestas a renunciar y otro plan complementario para los que aceptaran acogerse a una jubilación anticipada. Ambos planes excluían explícitamente a los que ocuparan "funciones necesarias para el organismo".

Como resultado de la aplicación egresó el once por ciento del personal (del cual casi la mitad era personal informático o expertos calificados en finanzas públicas, las dos especialidades en las cuales el ministerio tenía graves faltas de recursos y grandes dificultades para obtenerlos en el mercado) La posibilidad de negarse a aceptar una solicitud de retiro aduciendo la condición de "función necesaria", en la práctica, resultó inaplicable porque los interesados en irse se consideraban retenidos a la fuerza y, en los hechos, retiraba su colaboración.

EL RÉGIMEN SALARIAL

El régimen de salarial consiste en las reglas de juego mediante las que se establece la manera en que se asignan tres "precios": 1) el del tiempo de trabajo de los recursos humanos en los puestos de la estructura organizativa, 2) el reconocido por las características de los recursos humanos en relación a las políticas y criterios de valoración internos y 3) el del recurso humano frente al mercado.

Como surge de lo anterior, las reglas de juego en materia salarial son, en realidad, la expresión operacional de las referidas a la relación de las personas con las estructuras, los regímenes de

²⁰ Limitar el clientelismo, por ejemplo, mejora la estabilidad administrativa y, en general, aumenta significativamente la confiabilidad del aparato institucional público.

²¹ Este último tipo de soluciones ha sido recomendados y promovidos, en las últimas décadas, por las agencias internacionales de cooperación para la región.

²² Como un simple ejemplo, la petrolera estatal argentina YPF tenía en el momento previo a su privatización unos 37500 empleados, según datos de un estudio realizado por nuestro equipo. Pocos años después sólo conservaba unos 7500, de los cuales apenas la mitad eran empleados originales de la empresa estatal. Como puede verse, se produjo el egreso de 9 de cada diez empleados. Este tipo de egreso, de características naturalmente compulsiva, aunque negociado, fue característico en los procesos privatizadores.

recursos humanos y las relaciones entre ambos y se expresan, como veremos, como soluciones de compromiso de las tensiones entre ellos.

Tal triángulo conceptual (estructuras organizativas, régimen de recursos humanos y salarios) es la base del enfoque ORH, completa el concepto de congruencia interna y permite analizar la congruencia externa desde el punto de vista de la relación de todo ello con los elementos mediante los cuales se verifica la relación con el contexto: las condiciones del mercado laboral y la capacidad de acceso al mismo.

Desde el punto de vista de las reglas instrumentales, el régimen salarial propiamente dicho puede ser concebido en dos planos: el de la estructura salarial (que usualmente se representa mediante una curva que muestra los salarios en la escala jerárquica) y el de la composición, que se refiere a la finalidad última de los conceptos que conforman el salario²³.

La estructura salarial refleja o establece, según el caso, a) los pisos y techos salariales de cada una de las jerarquías del personal que contempla el régimen de recursos humanos y b) magnitud de los niveles salariales y, en consecuencia, los valores de las retribuciones y también la relación con el gasto y el mercado laboral. La composición salarial, por su parte, se refiere a sólo tres aspectos de la situación laboral: 1) las características del trabajo, 2) las características de los recursos humanos y 3) sus desempeños.

El primer aspecto se refiere a lo que se hace o debe hacer, el segundo a cómo es quien lo hace y el tercero a cómo lo hace. El primero de ellos tiene que ver con la valoración de los puestos en la estructura organizativa, el segundo la valoración de las personas dentro de las pautas del régimen de recursos humanos y la tercera, finalmente, con la evaluación del desempeño de esas personas en sus respectivos puestos.

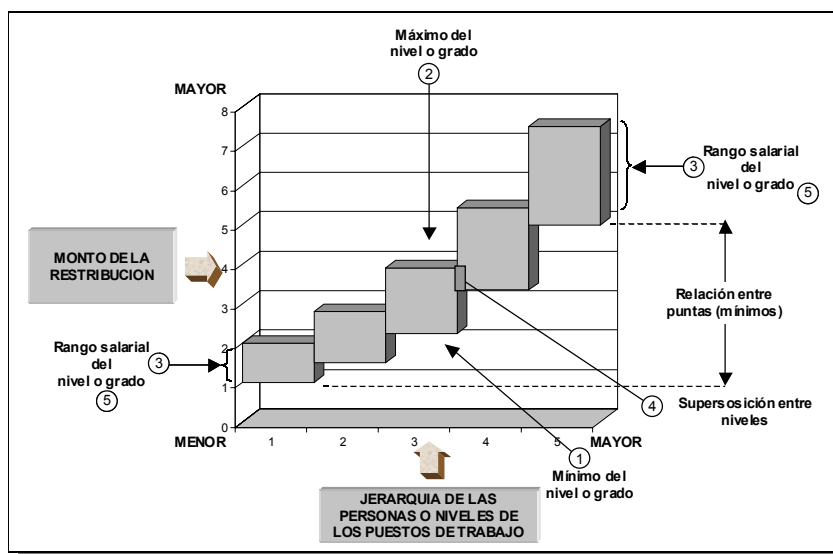
Estructura salarial

La estructura salarial (también llamada *estructura de remuneración directa* y representada usualmente como "curva salarial"), refleja la distribución de los salarios según a) los niveles de importancia de los puestos de trabajo, b) la valoración o categorización del personal o ambos aspectos conjuntamente. Sea cual fuere el criterio de análisis, la estructura salarial permite registrar (o establecer, según el caso), aspectos tales como cuáles son o han de ser los salarios de los niveles menores, intermedios y superiores del ámbito analizado, con qué ritmo se incrementan a medida que se asciende en los niveles o grados y, por fin, cuáles son o han de ser los salarios mínimos y máximos en cada uno de ellos. En el cuadro 9 "Estructura salarial" puede verse estos aspectos.

²³ Una hipótesis subyacente, que no se pretende aquí demostrar aunque sí enunciar, es que las reglas de juego salariales expresan ciertos aspectos clave de las políticas de recursos humanos de las instituciones y, en este sentido, son indicadores excepcionalmente precisos para el diagnóstico de aquéllas.

Cuadro 9

ESTRUCTURA SALARIAL



Pueden identificarse seis aspectos que permiten caracterizar las estructuras salariales, a saber: 1) *Mínimos o pisos salariales*. Para cada nivel o grado existe un valor salarial mínimo, (que puede ser considerado el “piso” del nivel) y significa que ninguna persona a quien se le haya asignado debería percibir una retribución inferior a la indicada²⁴; 2) *máximos o “techos” salariales* según los cuales, para cada nivel o grado según los cuales se valoren los puestos y/o los recursos humanos también se establece un valor salarial máximo; 3) *rangos salariales*, consistentes en la diferencia entre los máximos y mínimos de cada grado o nivel y según los cuales se establece un rango que determina el grado de flexibilidad de la estructura salarial; 4) *superposición entre niveles*: es la diferencia entre el “techo” de un nivel o grado salarial y el “piso” del nivel inmediato superior representa la superposición²⁵ (la superposición entre grados o niveles es otra manera de medir la flexibilidad de la estructura salarial); 5) *rangos porcentuales*: indica el porcentaje máximo de aumento salarial que la política representada mediante la estructura salarial permite para una persona sin que medie un cambio de nivel en la escala jerárquica vigente y 6) *relación entre niveles extremos o relación entre puntas*. La relación entre el valor del salario mínimo del nivel más bajo y el del nivel más alto de la estructura salarial considerada establece la relación entre puntas. Cuando esta relación entre extremos es muy alta las curvas salariales resultan jerarquizadas y cuando son bajas se habla de “curvas achatadas”²⁶.

Los seis conceptos enumerados son elementos indispensables para comprender la lógica de las estructuras salariales. Según el estado de los mismos, las estructuras salariales pueden presentar cuatro características diferentes: desde el punto de vista de la jerarquización, pueden ser jerarquizadas o bien desjerarquizadas o “planas” y desde el punto de vista de la flexibilidad, podrán ser más flexibles o rígidas. Veamos en primer lugar estas características de las estructuras salariales y luego sus consecuencias:

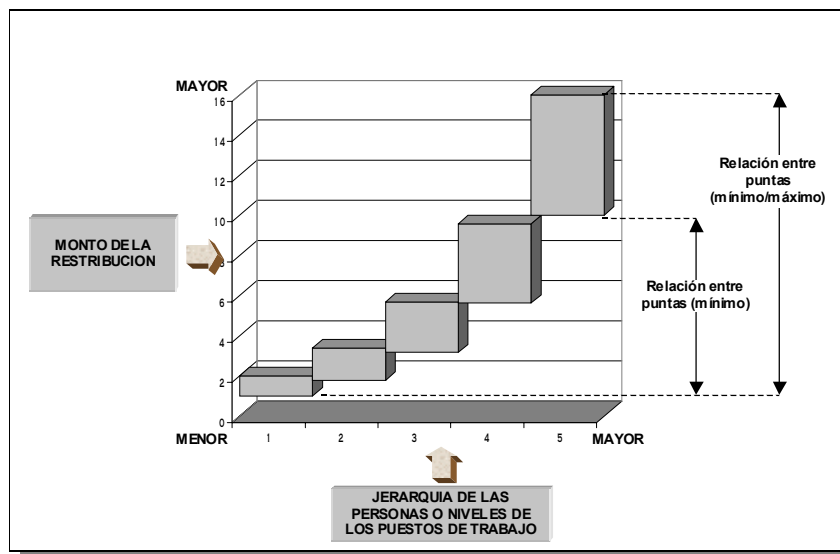
²⁴ En algunas normativas salariales el mínimo coincide con el sueldo o salario básico.

²⁵ Cuando las políticas salariales prevén superposiciones, lo cual es muy común, las personas que perciben mayores remuneraciones en ciertos niveles pueden ganar igual o más que algunas del nivel inmediato superior.

²⁶ En la mayoría de los países, en el sector privado, son frecuentes relaciones entre puntas del orden de 1:15 a 1:25, mientras que en los sectores públicos suelen ser sensiblemente más bajas, en algunos casos no superiores a 1:5

Cuadro 10

ESTRUCTURA SALARIAL JERARQUIZADA



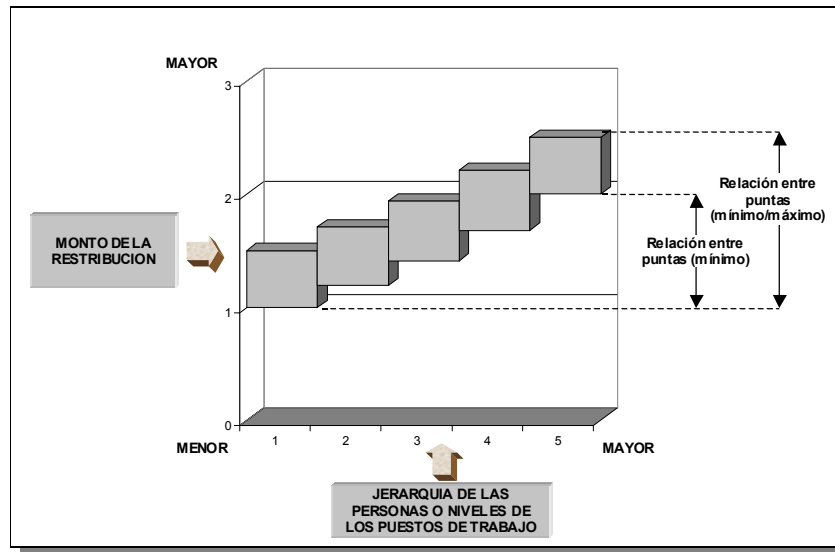
Las *estructuras salariales jerarquizadas* son aquéllas en las que las diferencias entre los salarios mayores y menores es alta y, además, el ritmo de incremento de los salarios marcadamente creciente, lo cual se refleja en la forma de la curva, en que se nota que, a medida que aumenta el grado o nivel, el incremento salarial es más rápido. Estos conceptos pueden verse en el cuadro 10 "Estructura salarial jerarquizada" (la relación entre puntas es el doble que la mostrada en el cuadro 9 anterior).

Las estructuras salariales jerarquizadas permiten la implantación de políticas retributivas que estimulen significativamente la responsabilidad asignada (cuando la compensación se halla asociada a la importancia de los puestos de trabajo) y también de la valoración de las personas (en la medida que tomen en cuenta las jerarquías escalafonarias y conceptos que hagan al reconocimiento de la experiencia, formación y otros similares) Las estructuras salariales jerarquizadas, por otra parte, determinan estratos muy diferenciados entre los que más ganan y los que menos, con las naturales consecuencias para el clima organizacional y la vida de los agentes.

Por contraposición, en las *estructuras salariales desjerarquizadas* la relación entre extremos de la curva es baja y el ritmo de crecimiento suele ser más menos constante (incremento lineal) o bien decreciente. En el ejemplo que se incluye en el cuadro 11 "Estructura salarial dejerarquizada o "plana". la estructura salarial presenta una relación entre extremos de aproximadamente la mitad que la del cuadro 9 anterior y el ritmo de incremento es prácticamente lineal. Este tipo de estructuras salariales tienden a desestimular la asunción de responsabilidades, ya que éstas no están acompañadas por un reconocimiento económico, y dificultan seriamente la obtención de recursos calificados y gerenciales en los mercados laborales.

Cuadro 11

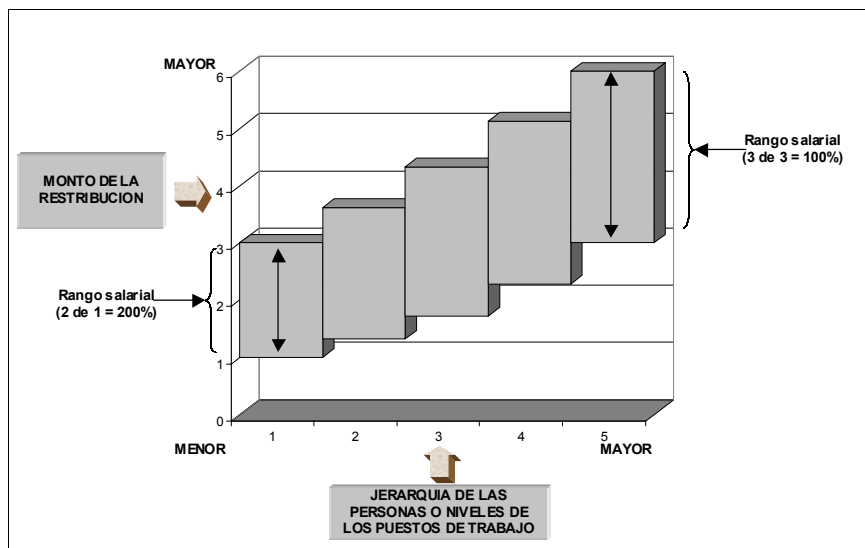
ESTRUCTURA SALARIAL DEJERARQUIZADA O "PLANA"



En las *estructuras salariales flexibles*, por otra parte, los rangos porcentuales y también absolutos son relativamente amplios, lo que trae como consecuencia, además, que las superposiciones también lo sean. Cuando las estructuras son muy flexibles es posible aplicar políticas de retribución por diferentes conceptos sin necesidad de promover el personal a grados superiores, pero producen un efecto, en alguna medida, similar al achatamiento de las curvas: se diferencian poco los salarios entre grados, debido a las altas superposiciones. Este concepto se grafica en el cuadro 12 "Estructura salarial flexible" (el gráfico muestra una estructura salarial que incluye rangos porcentuales del 200% en los niveles inferiores y del 150% en los superiores)

Cuadro 12

ESTRUCTURA SALARIAL FLEXIBLE



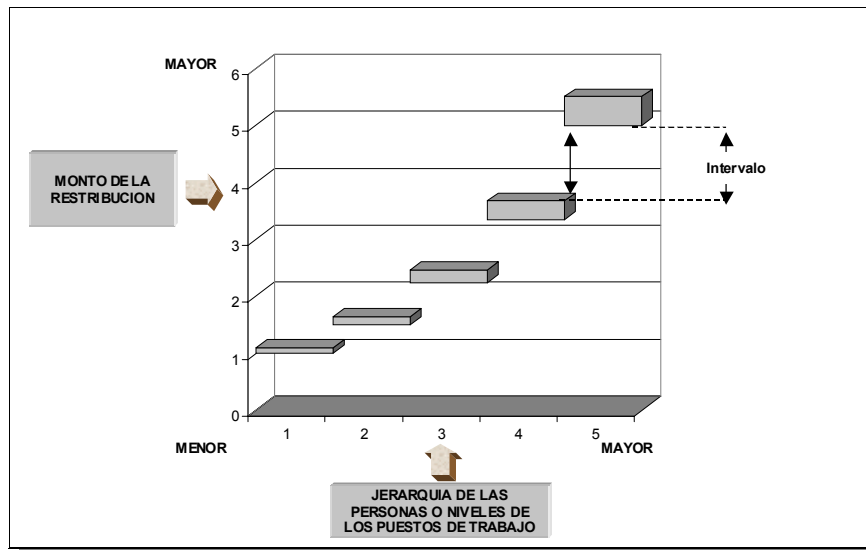
Finalmente, en las *estructuras salariales rígidas* los rangos porcentuales son muy estrechos y la única manera de otorgar incrementos significativos en los salarios es la promoción a grados superiores (si se trata de estructuras basadas en las jerarquías de las personas) o bien la

transferencia a puestos de mayor nivel (si la estructura salarial está basada en los puestos de trabajo) Este tipo de estructuras salariales es relativamente frecuente en algunas administraciones públicas y estimulan un efecto particular: la concentración de grandes proporciones del personal en las categorías o grados superiores. Dado que, cuando las estructuras salariales tienen estas peculiaridades, la promoción tiende a ser casi el único recurso para los aumentos salariales, se dificulta considerablemente la aplicación de políticas de recursos humanos tales como retribuciones por mérito, antecedentes, valoración de los puestos de trabajo u otras.

Como puede verse en el cuadro 13 "Estructura salarial rígida", en lugar de *superposiciones* de los rangos salariales entre niveles contiguos existen *intervalos*, es decir "saltos" entre el "techo" o salario máximo de un nivel y el "piso" o salario mínimo del nivel inmediato superior. Esto significa que todas las personas de cada nivel tienen (o deben tener, según el caso), mayor salario que las del nivel inmediato inferior, circunstancia que no ocurre necesariamente cuando las estructuras salariales tienen *superposiciones* en vez de intervalos.

Cuadro 13

ESTRUCTURA SALARIAL RIGIDA



Las combinaciones de estas características de las estructuras salariales da lugar a una tipología sencilla que puede verse en el cuadro 14 "Relación entre jerarquización y flexibilidad de las estructuras salariales"

Cuadro 14

RELACION ENTRE JERARQUIZACION Y FLEXIBILIDAD DE LAS ESTRUCTURAS SALARIALES

JERARQUIZACION	ALTA	Estructuras salariales jerarquizadas y rígidas Ejemplos: burocracias tradicionales	Estructuras salariales jerarquizadas y flexibles Ejemplos: organizaciones del mercado
	BAJA	Estructuras salariales dejerarquizadas y rígidas: Ejemplos: burocracias controladas externamente en condiciones de escasez de recursos	Estructuras salariales dejerarquizadas y flexibles Ejemplos: burocracias corporativas en condiciones de escasez de recursos
		BAJA	ALTA
FLEXIBILIDAD			

Sin embargo, como mencionamos anteriormente, la estructura salarial es sólo una parte del problema a analizar: dentro de los rangos mayores o menores que se determinan según el grado de flexibilidad, el salario es percibido según diferentes conceptos: algunas de las características esenciales del régimen salarial tienen que ver con la composición del salario y no sólo con la conformación de la curva.

Composición salarial

Los conceptos de composición salarial pueden ser agrupados en categorías útiles para análisis y la formulación de políticas en materia salarial que se refieren a que los salarios pueden ser percibidos con relación a: 1) la naturaleza de las funciones desempeñadas en la estructura organizativa, 2) las características o condiciones particulares de los recursos humanos y 3) a las condiciones del desempeño. Prácticamente todas las retribuciones que perciben los asalariados pueden ser agrupadas en estas tres categorías, que llamaremos en adelante *componentes de composición salarial*.

Las *retribuciones asociadas a la estructura organizativa* tienen que ver con las funciones que se desempeñen, con el lugar en la estructura que se ocupe, con el ejercicio de jefaturas o titularidad de unidades organizativas, con las condiciones en que se trabaja y con los productos o resultados entregados. Todos estos aspectos tienen en común que surgen de un análisis organizativo y no de situaciones de personas y se caracterizan por ser percibidas según la situación en que se encuentren los recursos humanos en cada momento en la estructura. Las *retribuciones asociadas a las características de los recursos humanos*, en cambio, surgen de las políticas y los criterios vigentes de reconocimiento y compensación de condiciones individuales, tales como el grado de capacitación y formación o la antigüedad y experiencia laboral, es decir, a reglas establecidas en el régimen de recursos humanos. Las *retribuciones asociadas al desempeño*, finalmente, pueden ser relacionadas con dos aspectos: a) los productos o resultados de las tareas o bien b) la calidad de su ejecución. El primer es característico de las gestiones orientadas a resultados y toma en cuenta esencialmente la eficiencia, mientras que el segundo, orientado a procesos

Sin duda, el análisis de la retribución por mérito o mejor desempeño debe tomar en cuenta dos aspectos adicionales: en primer lugar, el hecho de que el mejor desempeño de las personas depende, en buena medida, de factores que ellas mismas no controlan, tales como el trabajo de los

demás y otras circunstancias como disponibilidades de recursos o inconvenientes exógenos, en segundo lugar, no siempre es fácil establecer en qué consiste un buen desempeño y, menos aún, medirlo o evaluarlo de manera razonable. Estos son aspectos que tomaremos en cuenta al analizar la congruencia ORH

CONGRUENCIA ORH

Volvamos ahora al principio de este documento, tras haber analizado los contenidos de tres conjuntos de reglas de juego sustantivas e instrumentales al interior de las organizaciones (las relativas a la estructura organizativa –en realidad, la microestructura-; al régimen de recursos humanos y el régimen salarial), en el contexto de sus disponibilidades de recursos presupuestarios y las condiciones del mercado laboral del que deben obtener sus recursos humanos. Habíamos planteado allí el concepto de *congruencia ORH interna* como una aproximación al análisis de la compatibilidad entre los mencionados conjuntos de reglas de juego en el marco de lo que habíamos llamado *congruencia ORH frente al contexto*

En ese marco, habíamos identificado tres tipos de congruencia requeridos: la *EO-RH* (es decir, entre la estructura organizativa y los recursos humanos), la *EO-RS* (la necesaria entre la estructura y el régimen salarial) y, finalmente, la *RH-RS* (o sea la que se requiere que exista entre el régimen de recursos humanos y el salarial) Estos tres tipos de congruencia (o su déficit, es decir, la incongruencia) plantean situaciones de diferente índole pero que impactan en última instancia, en la capacidad institucional básica: la de producir valor. Las analizaremos brevemente a continuación.

Congruencia EO-RH: compatibilidad entre la estructura organizativa y el régimen de recursos humanos.

La estructura organizativa se relaciona con el régimen de recursos humanos mediante el componente que antes denominamos “ergonómico” de los puestos de trabajo: los perfiles de requisitos, o perfiles profesionales, cuyos contenidos hemos analizado con anterioridad. Habíamos dicho entonces que los perfiles profesionales tienen que ver con cinco aspectos: uno de ellos, relacionado con las tareas y las condiciones de trabajo en las que deben realizarse (las capacidades específicas) y cuatro no relacionadas con las tareas: el nivel de formación, la polivalencia funcional, la adopción de valores y, finalmente, el cumplimiento de condiciones normativas y culturales.

Naturalmente, no sólo se trata de los perfiles de los puestos sino, también, de los perfiles de los recursos humanos (que, como un espejo, son la contracara de los anteriores). En otras palabras, las capacidades necesarias en los puestos de trabajo deben contrastarse con las disponibles por parte de los ocupantes reales y potenciales. En esto consiste, en esencia, la congruencia EO-RH: en la compatibilidad entre los perfiles de los puestos y los de sus ocupantes, a la que hemos llamado antes “compatibilidad puesto-persona”.

El subproceso de gestión mediante el que se administra este aspecto es el de ocupación de puestos de trabajo, cuyo resultado se expresa como “puestos ocupados” en lugar de “puestos vacantes” y cuya calidad se mide por el grado de compatibilidad lograda entre los requisitos del perfil de los puestos versus el de los ocupantes. Naturalmente, la generación del valor sólo se produce cuando la adecuación entre las características de los puestos de trabajo y las de las personas que los ocupan tiene, como consecuencia, el buen desempeño²⁷, el cual no consiste sólo en la producción de valor sino, también, en evitar la pérdida de valor, es decir, en evitar perjuicios.

El directivo que toma decisiones acertadas que permiten lograr resultados, el diseñador que produce un nuevo sistema útil y práctico, el cirujano que hace una intervención exitosa, el vendedor que realiza una venta importante, para mencionar sólo algunos ejemplos heterogéneos, producen valor agregado. Pero el piloto del avión que lo lleva a

²⁷ Este es uno de los aspectos que suelen incluirse en el término ambiguo de “mérito” que suele considerar, además, la valoración del perfil de las personas, que veremos más adelante.

buen destino y evita, gracias a su pericia, que se produzcan accidentes menores y mayores, el cirujano que opera a sus pacientes con bajos niveles de riesgo, el mecánico que advierte una mancha sospechosa de aceite debajo de la turbina del avión gracias a lo cual un desperfecto fatal es reparado antes de que ocurra el accidente, para mencionar otros ejemplos, no generan valor mediante estas particulares conductas sino que evitan la pérdida de valor, es decir los perjuicios (lo cual, frecuentemente, es tanto o más importante, en muchos casos como los mencionados, que el valor que dichas personas hubieran podido producir en el desempeño normal de sus tareas)

Tal relación entre generación de valor y evitación de perjuicios es, por decirlo de alguna manera, la esencia del fenómeno organizacional: el mejor desempeño organizacional se logra cuando la generación de valor es la máxima y los perjuicios son los mínimos. Lo primero tiene que ver con los resultados y lo segundo con la confiabilidad. La evaluación del desempeño, en última instancia, no trata de otra cosa que de la ecuación entre estos dos factores²⁸.

Naturalmente, la congruencia EO-RH se produce cuando el desempeño es reconocido, es decir, cuando es *valorado* y, por lo tanto, tiene alguna consecuencia práctica expresada en la retribución salarial y/o en las oportunidades para ascender en la escala de jerarquías en el régimen de recursos humanos o bien ocupar mejores puestos de trabajo en la estructura organizativa. El subproceso de *valoración del desempeño*, (es decir, la legitimación y la producción de consecuencias prácticas) por lo tanto, no se refiere a la gestión de recursos humanos sino a la relación entre ésta y la de administración de la microestructura organizativa, es decir, los puestos de trabajo. Es el primer y principal aspecto de la congruencia ORH. Veamos ahora brevemente los dos restantes.

Congruencia EO-RS: compatibilidad entre la estructura organizativa y el régimen salarial.

Para que se produzcan consecuencias prácticas derivadas de la valoración del desempeño es preciso que el sistema de retribuciones asociado a lo salarial contemple de alguna manera la valoración de dos aspectos del trabajo que se realiza en los procesos: a) el valor que pueden producir y b) la criticidad de los mismos, lo cual, en otras palabras, significa el riesgo inherente de que se produzcan perjuicios en ellos.

Es requisito esencial de la congruencia entre la estructura y el régimen salarial que estos aspectos se reflejen en algún grado significativo en los salarios percibidos por los ocupantes de los puestos. Aunque la vasta cuestión de la valoración del trabajo y sus técnicas se halla fuera del alcance de este documento, no puede dejar de mencionarse que se trata, en esencia de la contrapartida de la evaluación del desempeño.

Congruencia RH-RS: compatibilidad entre los regímenes salarial y de recursos humanos.

Finalmente, como dijimos antes, los recursos humanos no sólo tienen valor como tales dentro de las propias organizaciones y el mercado laboral que las circunda, sino que, también, se encarnan en personas que son conscientes y sensibles a su propio valor. Por lo tanto, todas las organizaciones reconocen valor a sus recursos humanos con independencia de sus desempeños y del valor del trabajo que realizan.

En la docencia se reconocen los antecedentes académicos y se los retribuye como tales; las universidades prestigiosas que consiguen contratar un premio Nobel le pagan en buena medida por tal mérito y no por lo que le

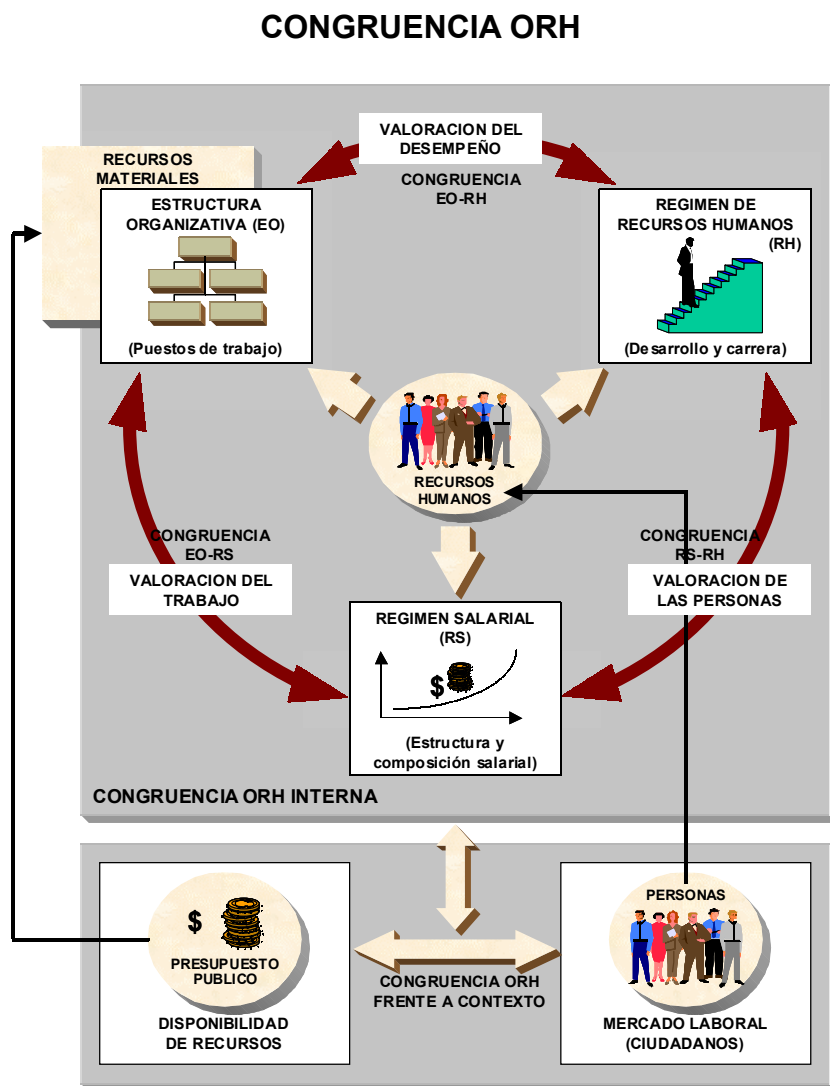
²⁸ El análisis de las condiciones, técnicas y dificultades de la evaluación del desempeño de los recursos humanos en los puestos de trabajo es un tema que excede ampliamente el alcance del presente documento. Cabe señalar, no obstante, que, a nuestro criterio, la evaluación del desempeño no es, en modo alguno imposible sino, más bien, todo lo contrario: por lo general es público y notorio, en casi todas las organizaciones, quiénes se desempeñan bien, regular y mal. Lo saben sus compañeros, sus superiores y sus subordinados. En un grupo de estudio todos sabemos quién aporta mucho, quién es más responsable, quién se aprovecha del trabajo de sus compañeros. El problema de la evaluación del desempeño no se refiere tanto a la evaluación propiamente dicha sino a su *valoración* es decir, a legitimar las conclusiones haciéndolas explícitas. En otras palabras, en buena medida se trata de que es difícil decidir quién le pone el cascabel al gato, como reza el refrán, y no en saber que hay que ponérselo.

piden que haga ni por la manera en que lo hace; las personas que obtienen su título profesional suelen adquirir, en las organizaciones, un nuevo estatus por éste sólo hecho, por mencionar sólo algunos obvios ejemplos.

Nuevamente, para que exista congruencia ORH es preciso que, también, la *valoración de los recursos humanos* sea legitimada y tenga consecuencias prácticas en términos de retribución directa (es decir, salarial) e indirecta (en cuanto a oportunidades).

La relación entre estos tres tipos de procesos, que dan lugar a la congruencia, puede verse en cuadro 15 "Congruencia ORH" que completa el presentado al comienzo del presente documento. Sin embargo, sólo se hace referencia allí a la congruencia que se verifica al interior del sistema de servicio civil (o "sistema ORH"). Falta considerar qué ocurre frente al contexto de este sistema.

Cuadro 15



Congruencia ORH frente al contexto

El mercado laboral y el presupuesto (los dos factores tomados en cuenta como el contexto inmediato de la gestión ORH) son, sin duda, cuestiones de muy diferente entidad, aunque ambas

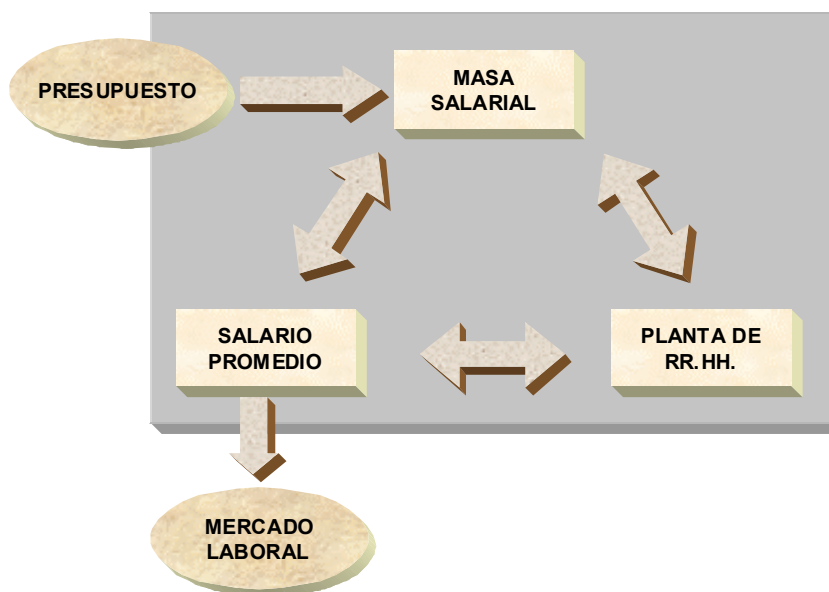
pueden ser consideradas en cierto sentido "externas" a dicha gestión en la medida en que no se refieren a la misma sino que establecen restricciones a su dinámica.

Nuevamente el presupuesto (y tanto en las organizaciones públicas como las privadas), es el instrumento mediante el cual se establece y administra el acceso a los recursos por parte de los gestores. En el caso de las organizaciones públicas, el presupuesto, (además de una restricción a la que deben sujetarse todas las gestiones), es el instrumento que establece el compromiso entre el aparato institucional del estado y la sociedad y, en tal condición, es aprobado por ésta, a través de los órganos legislativos. El presupuesto puede, además, conformar una limitación de la disponibilidad de recursos en términos de dinero: frecuentemente, el presupuesto de gastos en personal incluye: 1) fuertes restricciones en este campo al establecer la distribución de este gasto incluso en cuanto a en cantidades de cargos o personas a contratar según niveles jerárquicos y modalidades de contratación (como personal permanente, contratado temporalmente, por obras y otras) y sus respectivos niveles salariales, y/o 2) incluye restricciones en cuanto al congelamiento de vacantes y sus excepciones.

En los sentidos antes mencionados, parte sustancial de la congruencia ORH queda en estos casos fuera del sistema de organización y recursos humanos y pasa a residir en el presupuesto, el cual suele adquirir, de esta manera la condición de restricción externa a la gestión del servicio civil. Tal congruencia ORH frente al contexto se halla sujeta a una "Ley de hierro" que puede ser representada como figura en el cuadro 16, llamado, precisamente, "Ley de hierro de la congruencia ORH frente al contexto"

Cuadro 16

LEY DE HIERRO DE LA CONGRUENCIA ORH FRENTE AL CONTEXTO



El mercado laboral, por otra parte, en el caso del sector público, está conformado por individuos que tienen un doble rol: el de personas que expresan su disponibilidad como potenciales empleados de un patrón (como ocurre también frente a las organizaciones del mercado) y, también, el de ciudadanos con igualdad de derechos a ser empleados por el estado y, por lo tanto, con capacidad, al menos potencial, de reclamar transparencia en cuanto a los mecanismos de ingreso y en cuanto a las reglas de juego que ocurren al interior del aparato del estado. Se trata, sin duda, de una situación singular.

Aun dejando fuera de este análisis todas aquellas personas que ingresan al aparato estatal a través del sistema político²⁹, puede decirse legítimamente que quienes ingresan como empleados o contratados por el estado, es decir, que tienen al estado como patrón, también están ejerciendo un derecho y realizando una actividad política (en tanto de servicio público) de la que, por lo tanto, deben rendir cuentas ante la sociedad.

Por otro lado, no puede dejarse de lado el hecho de que el estado, aunque cumple un rol de mediador y regulador de las relaciones laborales en el mercado pero, al mismo tiempo, trata las relaciones laborales con sus propios empleados fuera de esta discusión, de manera que las reglas que aplica en su condición de patrón no las exige al resto de los patrones, lo cual crea una situación de inequidad entre los empleados públicos y el resto de los ciudadanos empleados³⁰. Sin pretender más que enunciar esta discusión que, excede largamente los alcances de este trabajo, puede mencionarse, al menos, una justificación ética para que el estado se comporte así en esta materia: se trata de un “empleador testigo”, y debe mostrar a la sociedad un ejemplo práctico de lo que considera que debe ser un mercado laboral justo. Si éste es el caso, la sociedad puede hallarse dispuesta a pagar más dinero, por la disponibilidad de sus empleados que el sector privado. Pero, en tal caso, la sociedad debería poder exigir –como también, de hecho hace-, rendición de cuentas en cuanto a: a) la equidad en el acceso a las oportunidades de empleo público -y progreso dentro de éste- a todos los ciudadanos, b) la igualdad de salario de los empleados a iguales tareas, perfiles profesionales y desempeños; c) la transparencia en el desempeño y el comportamiento de las instituciones públicas, y d) la eficiencia en el desempeño y comportamiento de sus empleados en sus tareas.

Si lo anterior es aceptable, hemos arribado a la conclusión de que la gestión de organización y recursos humanos al interior del aparato del estado y su congruencia (es decir, la cuestión del servicio civil) no puede ser encarado como una cuestión de relaciones industriales ni laborales (incluida su congruencia) sino como una parte más de las políticas públicas: la que se refiere al aparato del estado, es decir, al valor organizacional. En este marco, se incluyen a continuación algunas consideraciones acerca de los criterios de evaluación de la congruencia ORH.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA CONGRUENCIA ORH

Vistas las cosas desde la perspectiva antes enunciada, resulta evidente que la evaluación de la gestión ORH y su congruencia es parte de la evaluación de la capacidad institucional del aparato público. Sin duda, la capacidad institucional es mayor cuando se logra equilibrio entre el valor externo que se produce (es decir los bienes y servicios que el estado entrega a la sociedad) y el valor organizacional (es decir, el valor del aparato institucional público en sí mismo, que también se entrega a la sociedad).

Sin duda también, la mayor capacidad de producción de bienes y servicios, en cualquier organización, se verifica cuando es mayor el aprovechamiento de los recursos empleados, es decir,

²⁹ Por ejemplo, cargos electivos y personal de libre designación por parte de quienes ocupan cargos electivos, ya sea de manera directa o delegada, como los ministros en el primer caso, designados por los presidentes, y los asesores de los ministros, designados por delegación por estos últimos.

³⁰ El estado tiene sus propios mecanismos para discutir la relación laboral con sus trabajadores y es obvio que las reglas de juego de la relación laboral dentro del aparato estatal tampoco son las mismas que las que rigen para el empleo en el resto de la sociedad: la estabilidad, los salarios, la forma en que se asciende y se hace carrera en el sector público son diferentes que en el sector privado. Naturalmente, los correspondientes indicadores laborales muestran cifras muy distintas que las del empleo en el sector privado en cuanto a las tasas de rotación, los niveles salariales, la distribución de los salarios, por ejemplo que: 1) las tasas de rotación de personal son muchos más bajas en el sector público que en el privado porque la estabilidad laboral impide o restringe los despidos y porque son muchos menos los trabajadores públicos que, por decisión propia, renuncian para tentar suerte en otros trabajos; 2) los niveles de exigencia en el sector privado –desde la sana exigencia que requiere el hacer bien la cosas hasta los peores casos de arbitrariedad y explotación- son, a ojos vista, muchísimo mayores en el empleo privado que en el público y 3) que los salarios de los empleados públicos, casi invariablemente, son similares o mejores que los privados en los estratos más bajos de la carrera, mientras que suelen ser más bajos en los niveles técnicos y profesionales y siempre en los niveles directivos.

cuando es mayor la eficiencia. Toda rigidez en la asignación de recursos restringe la eficiencia, de manera que la flexibilización del acceso al principal recurso que emplea el aparato estatal, el humano, es condición para el incremento de la eficiencia (o, al menos, las rigideces son claros obstáculos para su logro).

Sin embargo, desde 1) la óptica de la eficiencia futura en el largo plazo (es decir, desde la perspectiva de la eficacia y la correspondiente confiabilidad) y 2) la consideración de que la construcción del aparato del estado debe responder a valores públicos (uno de los cuales es la equidad) puede concluirse que la pérdida de flexibilidad en el uso de los recursos, con la correspondiente resignación de eficiencia y generación de valor externo puede ser considerada como parte del precio a pagar por contar con un aparato institucional público confiable —es decir eficaz- y equitativo.

No se trata, en consecuencia, de lograr la organización más eficiente posible en lo inmediato sino una solución de compromiso entre valor externo y valor organizacional, que puede también considerarse compromiso entre eficiencia y eficacia. Tal es, a nuestro criterio, la esencia de la congruencia ORH, considerada como conjunto (es decir, tanto la externa como la interna).

Una metodología para la evaluación de la calidad de la gestión ORH en el estado

Si se repasan los puntos relativos a la gestión ORH expuestos hasta el momento y su congruencia puede construirse la siguiente lista de gestiones que incluyen las condiciones necesarias y suficientes para describir el funcionamiento de las gestiones de organización y recursos humanos (es decir, las llamadas, en los aparatos estatales de "servicio civil" o "función pública"):

DG DISEÑO GESTION ORH

EO ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

DG EO 1 Diseño de procesos de gestión y condiciones de trabajo

DG EO 2 Diseño de tareas de los puestos

DG EO 3 Establecimiento de perfiles de requisitos de puestos

RH REGIMEN DE RECURSOS HUMANOS

DG RH 1 Subproceso de ingreso

DG RH 2 Subproceso de ocupación de puestos de trabajo

DG RH 3 Subproceso de jerarquización

DG RH 4 Subproceso de capacitación y formación

DG RH 5 Subproceso de egreso

RS REGIMEN SALARIAL

DG RS 1 Diseño de la estructura salarial

DG RS 2 Diseño de la composición salarial

CG CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA CONGRUENCIA ORH

IN GESTIÓN CONGRUENCIA INTERNA

CG IN 1 Valoración del desempeño

CG IN 2 Valoración del trabajo

CG IN 3 Valoración de las personas

RC GESTIÓN RELACION CON EL CONTEXTO

CG RC 1 Disponibilidad de recursos

CG RC 2 Condiciones del mercado laboral

Como puede observarse, la lista incluye cuatro tipos de cuestiones: 1) diseños (de la estructura organizativa y el régimen salarial), 2) gestiones relativas a los recursos humanos, 3) valoraciones relativas a la congruencia ORH interna y 4) restricciones provenientes del contexto de la gestión ORH.

Cada una de estas cuestiones puede analizarse desde un doble ángulo: en tanto procesos, según su criticidad, y, en tanto capacidad de gestión al interior de las organizaciones, en relación al

déficit de capacidad institucional (DCI) para su adecuada ejecución. Esto puede expresarse, de una manera un tanto superficial pero ciertamente gráfica, en el siguiente ejemplo:

De todos los procesos que componen la operación de vuelo de los aviones, el aterrizaje es el más crítico, es decir, más riesgoso, porque está comprobado que ahí ocurre la mayoría de los problemas graves. En cambio, el vuelo de crucero es un proceso menos crítico porque hay menos probabilidad de que ocurran problemas graves. Eso es la criticidad de los procesos.

Por otro lado, si no se dispone de un buen radar o si el piloto es inexperto, hay déficit de capacidad para aterrizar con suficiente seguridad y aumenta el riesgo de accidentes. En esto consiste el déficit de capacidad institucional³¹.

La combinación entre criticidad de procesos y alto déficit de capacidad institucional es algo más: es déficit crítico de capacidad institucional o *DCI crítico*. Si se aplica una escala de evaluación de criticidad y otra de evaluación de déficit y se ponderan los déficit observados por la criticidad de los respectivos procesos a los que se refieren resultados obtenidos, puede realizarse una evaluación del grado de optimización de la gestión de los servicios civiles en lo términos que se muestran en el cuadro 17 "Relación entre criticidad de los procesos y déficit de capacidad"

Cuadro 17

RELACION ENTRE CRITICIDAD DE LOS PROCESOS Y DÉFICIT DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

CRITICIDAD DE LOS PROCESOS	ALTA	<p>Procesos críticos bajo control (procesos críticos para los que se dispone de adecuada capacidad institucional)</p>	<p>SITUACIÓN PÉSIMA Déficit crítico = incapacidad institucional: (procesos críticos para los que no se dispone de adecuada capacidad institucional)</p>
	BAJA	<p>Capacidad institucional: (procesos que se ha conseguido tomar no críticos y para los que hay adecuada capacidad institucional) SITUACIÓN OPTIMA</p>	<p>Déficit no crítico: (procesos no críticos para los que no se dispone de adecuada capacidad institucional)</p>
		BAJA	ALTA
DEFICIT DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL			

Como se muestra en el cuadro, la situación óptima es aquella en la que los procesos no son críticos y el déficit de capacidad para manejarlos es bajo o inexistente y viceversa. Desde tal perspectiva, las soluciones para el problema tienen dos dimensiones: bajar la criticidad de los procesos actuando sobre sus causas o aumentar la capacidad para manejarlos. Bajar la criticidad de los procesos ORH significa lograr adecuada disponibilidad de recursos y establecer regímenes adecuados de estructuras, recursos humanos y salarios. En otras palabras, evitar que fallas en el diseño sean causas de perjuicios. Bajar la criticidad de los procesos es una cuestión de diseño y construcción organizativa en la que se evite la incongruencia ORH en el diseño.

Por otra parte, aumentar la capacidad institucional para manejar los procesos ORH significa, en última instancia, administrar la congruencia ORH, es decir, poder valorar adecuadamente el trabajo, el desempeño y las personas (ésta es, a mi criterio, la esencia de la meritocracia, no sólo la administración del ingreso y las promociones con cierta transparencia)

³¹ El concepto de déficit de capacidad institucional ha sido desarrollado por Alain Tobelem, ver *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional – SADCI*, Banco Mundial, Washington, 1993.

Aplicando los criterios antes mencionados, es posible plantear un esquema de evaluación de la capacidad institucional de la gestión ORH o del servicio civil en los términos que se resumen en el cuadro 18 "Relación entre el diseño de la gestión orh y la capacidad institucional de gestión ORH".

Cuadro 18
RELACION ENTRE EL DISEÑO DE LA GESTION ORH Y LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA GESTION ORH

DISEÑO DE LA GESTION ORH	ALTA	Buen diseño institucional con incapacidad para aplicarlo	SITUACIÓN OPTIMA
	BAJA	SITUACIÓN PÉSIMA	Buena capacidad para aplicar reglas de juego perversas
		BAJA	ALTA
CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA VALORAR EL TRABAJO, EL DESEMPEÑO Y LAS PERSONAS			

A título de ejemplos, se incluyen, a continuación, los cuadros 19 y 20, que ilustran los conceptos anteriores, uno referido a la evaluación de déficit de capacidad institucional de la gestión ORH según su criticidad y el segundo según la relación entre la gestión y el diseño.

EN SÍNTESIS:

Desde el punto de vista de la evaluación de la calidad de la gestión ORH (es decir del servicio civil), algunas de las consideraciones de tipo técnico que hemos expuesto a lo largo del presente documento pueden resumirse en dos cuestiones: a) la gestión ORH consiste en la articulación de tres conjuntos de reglas de juego, referidas a la estructura, los recursos humanos y los salarios, todo ello, articulado con restricciones externas expresadas en la disponibilidad de recursos y b) la óptima calidad de esta gestión reside en la congruencia entre estos aspectos, cuya evaluación no es primariamente técnica sino política³². Conclusión que, aun siendo tan obvia, no está de más recordar.

³² Cabe señalar, a pesar de su obviedad, que tal consideración política se halla, cuanto menos, un tanto relegada en las posturas eficientistas de buena parte de las herramientas, metodologías e ideologías neoempresariales importadas de la gestión privada en los últimos años y de las cuales la llamada corriente de "reinención del gobierno" es un ejemplo sólo más evidente que otros.

Cuadro 19

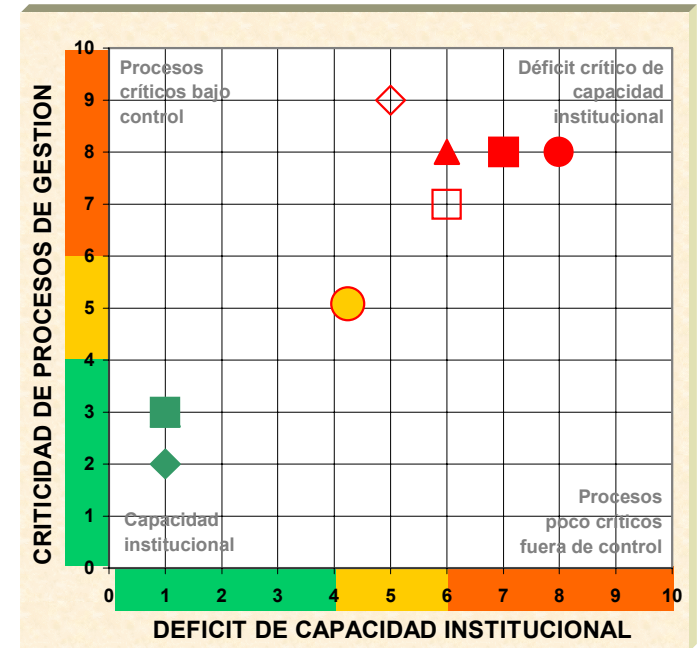
EJEMPLO DE EVALUACION DE DEFICIT CRITICO DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL ORH DE GESTION ORH

DCI 2G - MATRIZ DE DEFICIT DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL (Evaluación DCI 2G - Nro.1)

Institución: MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS

Situación analizada: TODA LA INSTITUCION

PROCESOS DE GESTION		Críticidad procesos	Déficit capacidad	PUNTAJE DCI	INDICE 100	Orden
Código	Descripción					
DGRH4	Subproceso de capacitación	8,0	8,0	8,0	171,9%	1
DGEO2	Diseño de tareas de los puestos	8,0	7,0	7,5	161,2%	2
DGEO1	Diseño de procesos de gestión y condiciones de trabajo	9,0	5,0	7,0	150,4%	3
DGRH1	Subproceso de ingreso	6,0	8,0	7,0	150,4%	4
DGRH2	Subproceso de ocupación de puestos de trabajo	7,0	6,0	6,5	139,7%	5
DGRH3	Subproceso de jerarquización	3,0	7,0	5,0	107,4%	8
PROMERIO GENERAL		5,1	4,2	4,7	100,0%	9
DGEO3	Establecimiento de perfiles de requisitos de los puestos	3,0	6,0	4,5	96,7%	10
DGRS1	Diseño de la estructura salarial	3,0	6,0	4,5	96,7%	11
CGIN2	Valoración del trabajo	7,0	2,0	4,5	96,7%	12
CGRC2	Condiciones del mercado laboral	7,0	2,0	4,5	96,7%	13
DGRS2	Diseño de la composición salarial	3,0	5,0	4,0	86,0%	15
DGRH5	Subproceso de egreso	4,0	2,0	3,0	64,5%	17
CGIN1	Valoración del desempeño	3,0	1,0	2,0	43,0%	19
CGRC1	Disponibilidad de recursos	3,0	1,0	2,0	43,0%	20
CGIN3	Valoración de las personas	2,0	1,0	1,5	32,2%	21



Referencias:

- Subproceso de capacitación
- Diseño de tareas de los puestos
- ◇ Diseño de procesos de gestión y condiciones de trabajo
- ▲ Subproceso de ingreso
- Subproceso de ocupación de puestos de trabajo
- PROMERIO GENERAL
- Valoración del desempeño
- ▲ Disponibilidad de recursos
- ◆ Valoración de las personas

Cuadro 20

EJEMPLO DE EVALUACION DE LA RELACION ENTRE DISEÑO Y CAPACIDAD DE GESTION ORH EN UNA ADMINISTRACION PUBLICA

DIC 3G - MATRIZ DCI SEGÚN FACTORES Y VARIABLES (Evaluación DCI 3 - Nro.1)

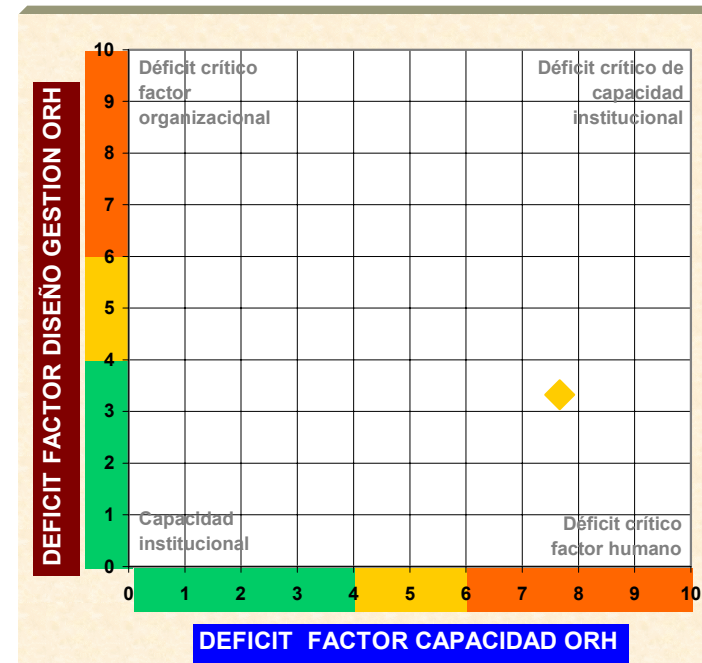
Institución: MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS

VARIABLES		Peso (1)	Puntaje de evaluac (1)	ESTIMACION DE DEFICIT
DISEÑO DE GESTION ORH				
EO	Estructura Organizativa	10,0	1,5	
RH	Régimen RRHH	25,0	3,5	
RS	Régimen Salarial	20,0	4,0	
PUNTAJE FACTOR ORGANIZACIONAL:			3,3	
CAPACIDAD DE GESTION ORH				
IN	Gestión congruencia Interna	25,0	9,0	
RC	Gestión relacion contexto	20,0	6,0	
PUNTAJE FACTOR HUMANO:			7,7	

(1) Transcribir del formulario DCI3

Puntaje déficit 5,3

EVALUACION DE DEFICIT



OBSERVACIONES:

BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, Joel D. Y BROCKMAN, Bert A.** 1999 *Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, Nº 15, sep-dic 199, Madrid
- AMJAD CHAUDHRY, Shahid - REID, G. J., HAIDER MALIK, W.** 1994 *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean (Proceedings of a Conference)*, The World Bank, Washington D.C.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO** 2001 *Red de gestión pública y transparencia, la reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: merito con flexibilidad*, Inst. de Dirección y Gestión Pública de ESADE, Barcelona
- BANCO MUNDIAL** 1997 *Informe sobre desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial, Washington.
- BANCOMUNDIAL** 1998 *Más allá del consenso de Washington; la hora de la reforma institucional*. Banco Mundial, Washington.
- BARZELAY, Michael** 1998 *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Boix, Carles** 1994 *Hacia una Administración Pública eficaz: modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, Nº 1, sep-dic 1994, Madrid.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos** 1998 La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control, en Revista Desarrollo Económico Nº 150, Vol 38.
- BRUGUE Q. M. Amorós y otros** 1994 La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, Nº 1, sep-dic 1994, Madrid.
- CLAD** 2000 *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Informe CLAD 2000, Comité Científico, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- CUNILL GRAU, Nuria** 1999 *¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación*, en Revista Nueva Sociedad Nº160.
- DRUCKER, Peter** 1999 Los desafíos de la administración en el siglo XXI, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- ECHABARRIA, Koldo** 1993 La Administración pública en la era del Management: reflexiones sobre una década de modernización administrativa, Tesis Doctoral, Universidad de Deusto, Barcelona.
- HINTZE, Jorge** 2001 *La gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, Nº 17, Caracas.
- HINTZE, Jorge** 2001 *Control y evaluación de gestión y resultados*, Documentos TOP, Buenos Aires.
- HINTZE, Jorge** 1999 *Administración de estructuras organizativas*, Documentos TOP, Buenos Aires.
- JACQUES, Elliott** 1973 Trabajo, incentivos y retribución, Paidós, Buenos Aires.
- KETTL, Donald F.** 1999 *¿Reinventar al gobierno? Evaluación de la revisión de desempeño nacional, en "Clásicos de la administración pública"*, Shafritz, Jay y Hyde, Albert, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- MARCH, J. y Simon, H.** 1961 Teoría de la organización, Editorial Ariel, Barcelona.
- MINTZBERG, Henry** 1984 *La estructuración de las organizaciones*, Ed. Ariel, Barcelona.
- MINTZBERG, Henry** 1992 El poder en la organización, Ed. Ariel, Barcelona.
- MOE, Terry** 1998 *La teoría positiva de la burocracia pública*, en "La nueva economía política: racionalidad e instituciones", Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (compiladores), Eudeba, Buenos Aires.
- MOORE, Mark H.** 1998 Estrategias y creación de valor en el sector público, Paidós, Barcelona.
- OSBORNE, David y Gaebler, Ted** (1992) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- OSZLAK, Oscar** 1997 *Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?*, CLAD, Revista Reforma y Democracia, No. 9, Caracas.
- OSZLAK, Oscar** 2001 *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situaciones y retos futuros*, Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

- PETERS, Thomas y WATERMAN, Robert H. PRATS i CATALÁ, Joan** 1982 *En busca de la excelencia*, Harper & Row, Nueva York.
- PRZEWORSKI, Adam** (s/fec *Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública*, Biblioteca ha) Ideas, Instituto internacional de Gobernabilidad www.iigov.org, Barcelona.
- PRZEWORSKI, Adam** 1998 *Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente*, en "A reforma do estado na América Latina e no Caribe", Seminario internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, Brasilia, 16-17 de mayo.
- RAMIÓ, Carles** 1999 Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical; Revista Instituciones y desarrollo, Nro. 5, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Ramió, Carles** 1999 Teoría de la organización y administración pública, Editorial Tecnos, Madrid.
- RICHARDS, Sue** 1994 *El paradigma del cliente en la Gestión Pública*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, N° 1, sep-dic 1994, Madrid.
- SANTANA NEGRÓN, L. y PORTILLO, M.** 1996 *Reinventing government: nueva retórica, viejos problemas*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No.6 Julio 1996.
- TAYLOR, Frederick** 1911 Principios de la administración científica, El Ateneo, Buenos Aires.
- TOBELEM, Alain** 1993 Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional, Banco Mundial, Washington.

RESEÑA BIOGRAFICA

JORGE HINTZE

Licenciado en Sociología, es Director (y uno de los fundadores) de TOP –Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil), organización no gubernamental dedicada a la investigación y desarrollo, asistencia y formación en el campo institucional en organizaciones pública y académicas superiores fundada en 1987.

En materia de gestión pública es profesor de las Maestrías en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires y de diversos programas académicos de posgrado en administración pública en Argentina (entre ellos los de la Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Jujuy, Universidad nacional de Tucumán, Universidad Nacional de La Patagonia, Universidad Nacional de Quilmes) y en la Escuela Virtual de Gobernabilidad de la Universidad Oberta de Catalunya en España. En cuanto a la gestión de unidades académicas superiores, es docente de varios programas de posgrado y maestría, entre ellos el Programa UniGestiones, compartido por las Universidades Nacionales de Buenos Aires, del Litoral y Rosario. Ha sido docente en estos temas en numerosas instituciones de posgrado y escuelas de gobierno, entre ellas Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), las universidades Católica Andrés Bello (Venezuela), institutos superiores de administración de Bolivia, Perú, Argentina y otros.

Ha dirigido proyectos de asistencia técnica en materia institucional para diversos países en la región, entre ellos las administraciones públicas centrales de Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú; administraciones públicas subnacionales en las provincias de Corrientes, Córdoba, Neuquén, Río Negro y San Juan en Argentina, empresas y entes descentralizados en el campo agropecuario (entre ellos el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA- las Juntas Nacionales de Granos y de Carnes de Argentina y el Sistema de Investigación y Tecnología Agropecuaria de Bolivia (SIBTA); empresas estatales de hidrocarburos (YPF y Gas del Estado en Argentina, ANCAP en Uruguay y la Corporación Petrolera Ecuatoriana), de servicios públicos (empresas eléctricas y de ferrocarriles estatales en Argentina), organizaciones previsionales (el Banco de Previsión Social en Uruguay) y otras. En el sector privado, ha sido Director de Hintze & Asociados, firma que operó durante ocho años en Venezuela y Argentina en el campo de la consultoría, asesoramiento y desarrollo de sistemas de organización, recursos humanos, planificación estratégica y control de gestión

Ha trabajado para diversos organismos internacionales de cooperación, entre ellos el Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la FAO y otros. En el sector privado, ha sido Director de Hintze & Asociados, firma de consultoría, asesoramiento y desarrollo de sistemas en el campo de organización, recursos humanos, planificación estratégica y control de gestión.

Es autor de diversas publicaciones, artículos, ensayos e investigaciones relativas a organización, recursos humanos, planificación y control de gestión y también de los desarrollos de los sistemas “ORH” (que incluye una serie de herramientas orientadas, entre otros aspectos, a la administración de las estructuras organizativas y puestos de trabajo, evaluación de estructuras, planificación de recursos humanos, selección, desarrollo y capacitación del personal, presupuesto de gastos en personal, administración de personal y administración de las remuneraciones y “Sistema de Gestión y Evaluación Académica” –GEA-, diseñado para administrar la gestión sustantiva de unidades académicas y realizar las evaluaciones de su gestión y capacidad institucional.

En el sector privado, ha sido Director de Hintze & Asociados, firma de consultoría, asesoramiento y desarrollo de sistemas en el campo de organización, recursos humanos, planificación estratégica y control de gestión.