

INAP

Cuestiones de Estado

Beatriz de Anchorena y Gustavo Badía (comps.)

Hacia una revalorización de la función pública

Selección de textos de Hugo Cormick

Argentina **unida**



Cuestiones de Estado

—

Hacia una revalorización de la función pública

Selección de textos de Hugo Cormick

AUTORIDADES

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

INAP

Beatriz de Anchorena y Gustavo Badía (comps.)

—

Hacia una revalorización de la función pública

Selección de textos de Hugo Cormick

Anchorena, Beatriz de

Hacia una revalorización de la función pública: selección de textos de Hugo Cormick / Beatriz de Anchorena; Gustavo Badía. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2022.

Libro digital, PDF/A - (Cuestiones de Estado)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-9483-42-8

1. Administración Pública. 2. Gestión Pública. I. Badía, Gustavo. II. Título. CDD 351.011

Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública.

ISBN 978-987-9483-43-5 (versión impresa), febrero de 2022.

ISBN 978-987-9483-42-8 (versión digital), febrero de 2022.

1ª edición, febrero de 2022.

Coordinación de la colección: Pablo Nemiña

Revisión editorial: Laura Scisciani

Diseño: Lucía Fernández Carrascal

Corrección: María Eugenia Caragunis

Impresión y encuadernación: Emilio Etchart, Pablo Conde, Ricardo Gamarra

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Este libro y su contenido se brindan bajo la licencia Creative Commons (CC) 4.0 Internacional: Reconocimiento-No comercial-Sin derivados (BY-NC-ND). Se permite compartir esta obra en cualquier medio o formato siempre y cuando se cite el crédito correspondiente. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita, en formato digital en: argentina.gov.ar

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Impreso en Argentina.

ÍNDICE

Prólogo	7
---------	---

// Primera parte

El paso de Hugo Cormick por la función pública en la voz de quienes trabajaron con él	9
Hugo Cormick: la política como eje vertebrador	15
Hugo Cormick. Política y gestión de lo público	16

// Segunda parte

Entre la técnica y la política	19
La Nueva Gestión Pública. Su aplicación en los países de la OCDE y en Argentina	23
Formación de directivos públicos	59

Prólogo

Esta segunda entrega de la serie de libros *Cuestiones de Estado* ofrece una cuidada selección de textos de Hugo Cormick. Se trata de materiales que, entendemos, son aportes fundamentales y, como tales, documentos valiosos para la Secretaría de Gestión y Empleo Público, producidos en momentos específicos de nuestra historia reciente, y que forman parte de nuestro acervo en torno a las prácticas y la reflexión sobre la administración pública. Los textos plantean la necesidad de pensar las políticas y estrategias de gestión en el Estado, no solamente en función de los aspectos técnicos, sino también —y fundamentalmente— a partir de los marcos ético-institucionales que permiten construir o reforzar lo público, el interés general y la democracia en la gestión estatal.

Cormick insistió en la necesidad de garantizar la transformación de la función pública para poner al Estado al servicio del desarrollo nacional con justicia social. Es en esa concepción que se inscribía su férrea defensa de la formalización y profesionalización de las trabajadoras y los trabajadores estatales.

Si algo caracterizó a Hugo, fue la tenacidad con que sostuvo que un gobierno que se proponga fortalecer el rol reparador y orientador del Estado requiere contar con trabajadoras y trabajadores que cumplan esta tarea. Esto implica jerarquizar las condiciones del empleo público en una época signada por una mirada deslegitimadora de la actividad, que ha convalidado la privatización de empresas, el desguace de funciones estatales y el despido de trabajadores y trabajadoras.

Advirtió también sobre la variedad de problemas que aborda la Administración Pública nacional, y la necesidad de contar, por lo tanto, con la flexibilidad para distinguir problemas heterogéneos de aquellos que permanecen invariantes, como la estabilidad de las empleadas y los empleados del sector público, la aplicación de convenios colectivos de trabajo o el requisito de idoneidad para el ingreso con atención a competencias ético-institucionales, técnico-profesionales y actitudinales.

Como nunca fue conformista, Cormick sostuvo que era necesario confrontar con el sentido común imperante y sostener la legitimidad del empleo público, entendido como el agente genuino para llevar adelante las políticas públicas propuestas y jerarquizar la Administración Pública en línea con las necesidades imperiosas de un Estado activo.

Sus textos reflejan tanto su mirada académica como su experiencia de funcionario, lo cual le permitió debatir con solvencia los enfoques teóricos importados de la gestión privada que, al priorizar una mirada gerencial de la gestión pública, ponen el acento en los resultados por sobre el apego a las normas, concepción que en los años recientes derivó muchas veces en claras superposiciones de intereses privados con la ética de la función pública.

Esperamos entonces que esta selección de textos que publica el INAP sirva para continuar la reflexión y, como él insistió, para «volver a poner en valor al Estado»: un Estado presente y activo, con nuevas capacidades, reconocidas y promovidas a partir de las mejores experiencias de la Administración Pública nacional. Entre esas experiencias están, sin duda, los aportes y los caminos que dejó abiertos Hugo Cormick.

ANA CASTELLANI

Secretaria de Gestión y Empleo Público de la Nación

// Primera parte

—

El paso de Hugo Cormick por la función pública en la voz de quienes trabajaron con él

Conocí a Hugo en los días que militábamos, idos del Partido Justicialista, contra el menemismo gobernante y su proyecto neoliberal. Lo hicimos agrupados por Chacho Álvarez en un partido —el Frente Grande— que se uniría después con otro —el partido País—, fusión que hizo nacer el Frente País Solidario (FREPASO). Era un espacio combativo, lleno de energía, de idealismo y de utopías. Allí se reconocían fácilmente los militantes *de raza* porque no era sencillo pelear contra un aparato de poder como el menemismo. Hugo era uno de esos. Quizás estaba más inclinado a lo programático, pero descubrí después —durante los desafíos de la gestión— su vocación por la lucha, además de sus ideas que eran fuertes y sinceras. Por eso no rehuía a ninguno de los espacios ni a las actividades y tareas que fueron necesarias. Tenía la fe y la convicción indispensables, y las puso al servicio de una lucha difícil, pero que valía la pena.

Cuando asumí el Ministerio de Defensa tuve que pensar obviamente en personas que, además de confianza política, fueran capaces de asumir el desafío de la gestión y tuvieran los conocimientos específicos para ello. Y que, además, poseyeran la vocación de producir cambios en las vetustas estructuras del Estado, entre las que el Ministerio de Defensa era un claro ejemplo. Con esos objetivos —y sabiendo los conocimientos en administración y empleo públicos que tenía Hugo—, le pedí que se hiciera cargo de la Subsecretaría de Coordinación.

Componedor generalmente, pero también capaz de saltar por sobre jerarquías u organigramas oficiales o partidarios cuando sentía contradicción con sus ideas, no se alineaba con los que tenían el poder real o circunstancial: se alineaba con sus principios. Las y los que militaron, y las y los que

trabajaron en el ámbito público con él, lo recordarán siempre con afecto y con respeto por su trayectoria y su ejemplo.

NILDA GARRÉ

Exministra de Defensa de la Nación

Conocí a Hugo cuando éramos estudiantes de la Maestría en Administración Pública de la UBA, allá por 1987. Desde aquellos días, y de manera intermitente, compartimos muchas experiencias laborales en diferentes ámbitos del sector público y en la universidad pública hasta la actualidad, muy especialmente en la Universidad Nacional de Moreno (UNM), donde participamos desde sus comienzos en 2010. De todas estas experiencias, nació en mí un afecto y una admiración que perdurarán por siempre, y que asumo compartido por todas y todos quienes lo conocimos.

Ha sido el primer secretario de Administración de la Universidad Nacional de Moreno, luego secretario académico, a la vez que cumplió el rol de organizador y primer coordinador de nuestra Licenciatura en Administración. Luego, continuó como docente-investigador y, finalmente, como profesor consulto del Departamento de Economía y Administración, en reconocimiento a su trayectoria académica y a su importante participación en la construcción de la Universidad.

Creo que Hugo ha podido llevar a la práctica su pensamiento en torno al Estado y las relaciones laborales en el sector público y, de esas experiencias, hemos podido comprobar que ha sido fiel y consecuente con sus ideas: una muestra más de sus fuertes convicciones, honestidad y compromiso con el prójimo.

Sin dudas, la trayectoria de Hugo Cormick es representativa de lo que Mariano Moreno consideraba la razón última de la revolución misma y deber supremo de quienes asumían las mayores responsabilidades en la gestión de lo público: la felicidad de nuestro pueblo.

HUGO ANDRADE

Rector de la Universidad Nacional de Moreno

Conocí a Hugo en enero de 2014 cuando el compañero Agustín Rossi —por entonces a cargo del Ministerio de Defensa— nos confió la conducción y gestión del organismo previsional de las Fuerzas Armadas, el IAF. Inmediatamente, comenzamos a trabajar para cumplir con los objetivos que nos habían sido encomendados y, a poco de transitar las primeras jornadas, descubrí en Hugo una persona íntegra, humilde y generosa, sencillamente maravillosa.

Sus valores y principios éticos; sus firmes convicciones políticas; sus vastos saberes al servicio de un Estado presente capaz de implementar políticas públicas orientadas al bienestar de las ciudadanas y los ciudadanos; sus permanentes reflexiones y acciones para abordar las problemáticas que atraviesan al empleo en el sector público —y que, por supuesto, se ponían de manifiesto en el IAF—; y sus denodados esfuerzos por la capacitación y profesionalización de las trabajadoras y los trabajadores del Instituto, marcaron cada día de su gestión como director ejecutivo y jerarquizaron al propio organismo.

Guardo como un tesoro la emoción de Hugo de aquel 9 de noviembre de 2015, cuando, desde el IAF —junto con los por entonces ministros de Defensa Agustín Rossi; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Carlos Tomada; y la presidenta de Madres de Plaza de Mayo (Línea Fundadora) Nora de Cortiñas—, realizamos la reparación histórica de los legajos de las hermanas Graciela y María Magdalena Beretta Posse, trabajadoras del Instituto detenidas y desaparecidas en 1976, como consecuencia del accionar del terrorismo de Estado que llevó adelante la última dictadura cívico-militar, y descubrimos una placa conmemorativa. Ese acto de homenaje y de recuperación de la verdad también le perteneció a Hugo por sus convicciones, por sus sueños, por sus años de lucha, de militancia y de exilio, y por su trayectoria en defensa del proyecto nacional y popular.

Es eterno mi agradecimiento por el aprendizaje a su lado, por el ejemplo, por su generosidad y por su coherencia. Son imborrables los recuerdos de cada charla y momento compartido. Indudablemente, el legado que Hugo deja en quienes tuvimos el privilegio de recorrer una parte del camino con

él es inmenso. Un faro y huella a seguir. ¡Hasta la victoria siempre querido compañero, maestro y amigo Hugo Cormick!

IVANA BESMALINOVICH

Expresidenta del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones
Militares de las Fuerzas Armadas (IAF)

A Hugo lo conocí en 1999, cuando participamos en los equipos de trabajo técnicos de la Alianza. Posteriormente, entre 2000 y 2001, trabajamos juntos en los procesos de mejoramiento de la gestión pública a través de la Secretaría de Modernización del Estado. Por último, en el período 2006-2011, participamos en la gestión del Ministerio de Defensa, Hugo en su carácter de subsecretario administrativo y yo como asesor de la ministra de Defensa.

A través de esas tres participaciones laborales, así como en las actividades sociales y políticas conjuntas que compartimos, pude apreciar su alta capacidad académica y técnica, su gran conocimiento sobre el funcionamiento del Estado, su honestidad principista en el manejo de los recursos públicos, y su firme vocación política orientada a mejorar la calidad de vida de las mayorías nacionales. En lo personal, era una persona que transmitía serenidad y sabiduría. Días antes de que falleciera, tuve una comunicación telefónica con él, donde me informó acerca de su enfermedad de manera clara y sencilla, lo que fue una nueva forma de demostrar su fortaleza espiritual y moral.

MARCOS MAKÓN

Exsecretario para la Modernización del Estado y exsecretario de Coordinación
General de la Jefatura de Gabinete de Ministros a cargo de la Subsecretaría de la
Función Pública

Allá por los inicios de 1993, tiempo fundacional de la Auditoría General de la Nación (AGN) como organismo de control —mediante la Ley 24.156—, Hugo Cormick formó parte de un equipo liderado por Jorge Huidobro e integrado también por Jaime Farji, que contribuyó a sentar las bases del nuevo sistema de administración y gestión financiera, y de recursos humanos de la AGN.

Todos ellos egresados de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA: dato no menor, ya que habla de su formación profesional en cuestiones del Estado y del profesionalismo como requisito indispensable de los funcionarios públicos.

Pero si bien ese es un atributo importante y necesario, no es suficiente. También debe destacarse su capacidad y vocación de pensar la problemática pública y el control desde una perspectiva social que discierne sobre los fines del Estado, y también su decencia, sin la cual ninguna acción estatal puede generar legitimidad y apoyo ciudadano.

EMILIA RAQUEL LERNER
Exauditora general de la Nación

Hugo Cormick: la política como eje vertebrador

Hugo Cormick fue licenciado en Historia, especialista en Administración Financiera del Sector Público y magíster *scientiarum* en Administración Pública. Exiliado en México durante la dictadura militar, regresó a la Argentina y, con su ingreso a la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), comenzó un largo y rico camino en ese campo, tanto en lo académico —donde se especializó en el tema de empleo público y en cuestiones de gobierno local— como en la gestión. Fue profesor de grado en las universidades de Lomas de Zamora, de Buenos Aires, de General Sarmiento, de Moreno y de José C. Paz, y de posgrado en las universidades del Nordeste, de General Sarmiento y de Tres de Febrero.

Asimismo, se desempeñó en cargos de gestión relevantes, tanto en el Gobierno nacional como en el ámbito universitario. En el primero, fue director del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP); subsecretario de Coordinación del Ministerio de Defensa; director ejecutivo del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF); y jefe del Departamento de Recursos Humanos en la Auditoría General de la Nación (AGN). En el ámbito universitario, fue secretario académico, secretario administrativo y coordinador de la Licenciatura en Administración en la Universidad Nacional de Moreno.

Dirigió varios proyectos de investigación y tuvo una extensa participación en seminarios, congresos y otras instancias de debate y divulgación, todas ellas centradas en temas de gobierno y administración pública: en particular, como ya se advirtió, en cuestiones de empleo público y de gobierno local. En esa línea, ha publicado gran cantidad de trabajos, entre los cuales citamos: «La Nueva Gestión Pública. Su aplicación en los países de la OCDE y en Argentina», publicado en la *Revista Ucronías* (que se reproduce en este volumen); «Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas», publicado en *Perspectivas de Políticas Públicas*; «Diversidad en las modalidades de empleo público. El caso de la Auditoría General de la Nación», publicado por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Pública; «El municipio del Conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración

a las políticas activas?» en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*; «Teoría y práctica de la gestión y gobernabilidad en grandes organizaciones estatales», en *Actas de Investigación N.º 2* de UNM Editora de la Universidad Nacional de Moreno; y «El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales. Período 2003-2015», que se encuentra en el libro *Contribuciones para una formación heterodoxa en economía: reflexiones sobre la realidad argentina*, editado por la Universidad Nacional de Moreno.

La actividad académica y profesional de Hugo Cormick tuvo como eje vertebrador a la política, como forma de vida y como instrumento primordial para el debate y construcción del interés general. Militante desde muy joven en el espacio nacional y popular, esa impronta se refleja en sus textos, sus presentaciones, y en el ejercicio de los cargos de gobierno que ocupó. Este volumen de *Cuestiones de Estado* apunta a dejar constancia de ello.

Hugo Cormick. Política y gestión de lo público

Muy recientemente nos dejó Hugo Cormick, un brillante académico, un defensor del rol del Estado y un incansable militante por la justicia social. Hugo era licenciado en Historia y magíster en Administración Pública. Además de investigador, escritor y docente, poseía una amplia trayectoria en el sector público. Abordó cuestiones fundamentales sobre el empleo público con una mirada crítica, y en todos los espacios que le tocó transitar —académicos, políticos, en la función pública— lo hizo con pasión y, a la vez, con una sensibilidad notable. Una sensibilidad que supo combinar con su característica rigurosidad de análisis.

Junto con Hugo elaboramos un documento sobre calidad estatal en la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Allí plasmó las líneas principales de una nueva perspectiva sobre la calidad en relación con las políticas de recursos humanos. Por eso, en este libro queremos recuperar algunos de sus textos, de modo de resaltar sus aportes sobre cómo pensar y actuar en el ámbito estatal: en particular, su enfoque sobre el valor y la significancia del empleo público.

El hilo conductor de sus trabajos más recientes estuvo puesto en la tensión y la combinación siempre compleja entre las funciones técnicas y políticas. En particular, se detuvo en el rol del directivo público como bisagra entre la «política» y la «administración», a la vez que advirtió acerca de los problemas que generan tanto los abordajes puramente técnicos separados de la conducción política —que, en la práctica, esconden su dependencia de los poderes económicos, como se vio en los años noventa—, como los estrictamente políticos —en los que la selección del personal se basa exclusivamente en la confianza—.

Además, recuperó el sentido de la direccionalidad político-estratégica, a fin de enmarcar la gestión administrativa en los lineamientos fundamentales de un proyecto de gobierno.

Cuestionó tanto la aplicación a ciegas de los modelos derivados de la gestión de organizaciones del mercado —la «importación» de ejecutivos exitosos—, como la intervención de los tiempos cortos de la política en el nivel de los altos directivos públicos. Señaló, de esta manera, que no es una cuestión de *negros o blancos*, sino de *gobernar la tensión* entre la conducción política del Estado y los directivos públicos. Se trata de un aspecto fundamental que requiere de políticas y estrategias específicas, por ejemplo, en el campo de la formación, la discusión y el intercambio permanente entre quienes plantean los objetivos de gobierno y los que encarnan la memoria institucional.

En sus últimos trabajos, planteó la necesidad y la pertinencia del reclutamiento de los directivos públicos entre organizaciones no estatales —de trabajadoras y trabajadores, de la sociedad civil, etc.— pues, insertos como directivos en el Estado, podrían contribuir a ampliar la complejidad de la relación entre Estado y sociedad. Al respecto, el criterio no negociable debía ser sus capacidades, no solo técnicas sino, también, ético-institucionales, sustentados en la convicción de la relevancia de lo público y el respeto por los valores democráticos.

En relación al empleo público, Cormick manifestó su posición a favor de la regularización, formalización y jerarquización del trabajo estatal como base indispensable para consolidar una Administración Pública organizada e imbuida de los valores de la justicia social. Por eso, aborda también en detalle el tema de

las estrategias de formación y capacitación, y la necesidad de encarar el tema de los concursos para regularizar la situación laboral de los las trabajadoras y los trabajadores.

La selección reúne —en orden cronológico— una columna en el *Suplemento Cash* del diario *Página 12*, un artículo publicado en la *Revista Ucronías* de la Universidad Nacional de José C. Paz, y una ponencia en las últimas Jornadas de Democracia y Desigualdades que se desarrollaron en el 2020 en la misma Universidad.

Leamos a Hugo Cormick, entonces, que nos ofreció una mirada aguda sobre los problemas contemporáneos de la gestión pública. Una visión no dogmática pero rigurosa, técnica pero no neutra en términos de valores y capacidades. Y para tenerlo siempre cerca.

BEATRIZ DE ANCHORENA

Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional,
Secretaría de Gestión y Empleo Público.

GUSTAVO BADÍA

Asesor de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional,
Secretaría de Gestión y Empleo Público.

// Segunda parte

—

Entre la técnica y la política*

No cabe duda de que el reclamo contra la «interferencia» de la política en los procesos de gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas forma parte de la agenda recurrente del sentido común. Allí se condena sin más a la política y se identifica a la técnica como el único camino de resolución a las carencias de la administración pública. Sin embargo, si se analiza con detenimiento qué significa hablar de lo político o de lo técnico, podría acordarse que se requiere de un estudio más riguroso para identificar cuál es el papel de estos factores en la gestión de los recursos humanos.

Llamativamente, el rol del Presupuesto en el financiamiento de los recursos humanos queda fuera de la discusión, más allá de la reducción salarial en el sector público en 2001 o de la dificultad para contar con presupuestos que contemplen los requerimientos de recursos humanos. Es particularmente necesario explicar la presencia de los aspectos presupuestarios y políticos en la gestión de los recursos humanos, y qué efectos generan sobre las organizaciones. También debe considerarse que los intentos por corregir esas presencias, sin haber identificado sus causas, pueden producir efectos no deseados en el desempeño organizacional. Debe considerarse que estos factores atraviesan toda la organización, con efectos diferentes en los niveles directivos, técnicos, administrativos o de servicios.

Estas reflexiones se dan en un marco en el que, a lo largo de siete años, el Estado nacional ha ampliado su presencia en campos que durante la década del noventa habían sido remitidos al mercado u omitidos de la agenda pública. Esto obliga a contar con agentes que respondan a estos desafíos

* Este artículo fue publicado originalmente en *Página 12*, Suplemento *Cash*, 16 de enero de 2011.
<https://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/cash/17-4912-2011-01-16.html>

con capacidad técnica y adecuada comprensión de los objetivos de la gestión gubernamental. Cabe observar que, en la década del noventa, la restricción del empleo público era congruente con sus principios, mientras que la actual orientación de las políticas públicas propone otros valores, aunque falta alcanzar mayor congruencia entre las políticas y la gestión del personal.

Lo anterior se manifiesta en la fuerte presencia de personal no permanente, lo que informa de la vigencia de la dimensión presupuestaria y de la persistencia de una visión que identifica al empleo público con un gasto que debe ser controlado y restringido. Esta modalidad de contratación de personal, si bien permite eludir las carencias de planta permanente y reducir los gastos de personal, produce, por lo menos, dos consecuencias que deberían ser atendidas: la precariedad de las relaciones laborales y la consecuente limitación para aprovechar íntegramente las capacidades de estos trabajadores.

La variable política se manifiesta en modalidades menos formalizadas de cobertura, que permiten la provisión de profesionales sin atravesar requisitos formales de reclutamiento. La designación discrecional en puestos clave con base en criterios políticos privilegia el concepto de confianza y compromiso por encima de la independencia de criterio. Esta relación laboral entraña el riesgo de producir respuestas más acomodadas a las necesidades de la autoridad que a criterios técnicos. Es erróneo suponer que estas estrategias solo tienen efectos negativos, ya que a la confianza se suma la flexibilidad presupuestaria y la posibilidad de negociar puestos laborales con actores internos y externos.

Estos señalamientos no deben omitir experiencias de transformación que se dieron en la Administración Pública. Tanto el Cuerpo de Administradores Gubernamentales como el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) ponían el acento en la dimensión técnica. Sin embargo, ambos proyectos han dado resultados por debajo de lo esperado, en buena medida por haberlos subordinado a las necesidades del ajuste fiscal. También cuenta la dimensión política, por ejemplo, en la baja profesionalización del SINAPA y en el congelamiento del cuerpo citado. El Convenio Colectivo de Trabajo para

la Administración Pública y el cambio del SINAPA por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) expresan una tendencia valiosa al incorporar principios de profesionalidad y de fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

Frente a una visión que subraya la calidad técnica y la neutralidad política de los funcionarios públicos, relegando la política a los niveles superiores de la administración y congelando los debates sobre la agenda pública, en la región latinoamericana se han puesto en discusión los modelos de intervención estatal a partir de la necesidad de promover procesos de transformación con una central acción del Estado. En consecuencia, se ha producido un quiebre respecto de los postulados de la década del noventa, que configura una nueva agenda pública en la región.

En síntesis, se trata del acento en la redistribución del ingreso con equilibrio fiscal que evite las crisis generadas en el sector externo, a la vez de un esfuerzo por ampliar las fronteras de la ciudadanía, en un marco de unidad regional. El debate en torno al rol del Banco Central es un ejemplo de estas cuestiones, en las que se pone en juego no solo la competencia técnica sino la congruencia con los valores antes mencionados.

Es importante mencionar la necesidad de fortalecer los vínculos entre la Administración Pública y las instituciones universitarias para incorporar la perspectiva pública en la formación de grado y posgrado, con el fin de superar la limitación existente en instituciones que hoy no cubren esta problemática. Esto debería estar acompañado de la construcción de una visión de largo plazo en torno de los objetivos de la administración que, junto a un genuino liderazgo organizacional y a la aplicación de estrategias orientadas al desarrollo de competencias laborales, ayude a fortalecer el rol técnico político de los recursos humanos.

La Nueva Gestión Pública. Su aplicación en los países de la OCDE y en Argentina*

Resumen

El presente trabajo persigue revisar la corriente conocida como de la Nueva Gestión Pública, en sus basamentos conceptuales y herramientas, así como su aplicación en los países desarrollados. A la vez que repasar la puesta en práctica de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública nacional. Con base en esta revisión, se enuncian algunas ideas para repensar la gestión de personal en la Administración Pública, en el contexto de respeto a la estabilidad del empleado público y de las relaciones laborales basadas en la práctica del Convenio Colectivo de Trabajo para el sector público.

Palabras clave

Recursos humanos, Nueva Gestión Pública, Administración Pública nacional.

Abstract

This paper aims to review the stream known as New Public Management, in its conceptual and tool bases and its application in developed countries, while going over the implementation of the New Public Management in the National Public Administration. Based on this review, we enunciate some ideas to rethink human resources management in the public administration, within the context of respect for public employment stability and labor relations, based on the practice of the Collective labor agreement for the public sector.

Key words

Human Resources, New Public Management, Public Administration.

Introducción

Este artículo surge tanto de la lectura de textos referidos a la Nueva Gestión Pública, y de manera particular, del libro *Mérito y flexibilidad* (2004) del especialista español Francisco Longo, quien ofrece, en esta obra integral, una

* Este artículo fue publicado originalmente en *Revista UCRON/AS*, 1 [enero-junio 2020].

serie de prescripciones dirigidas a la modernización del empleo público. A su vez, nace del interés por verificar la aplicación efectiva de esta corriente en los países desarrollados y el consecuente impacto de estas políticas en la Administración Pública nacional de Argentina.

Las ideas de Longo se inscriben en la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP). Con esa fundamentación expresa la necesidad de adecuar las modalidades de gestión de las organizaciones públicas y, específicamente, de sus recursos humanos a los modelos gerencialistas propiciados por esta escuela. El sentido del título del libro se dirige, justamente, a establecer entre los requisitos de acceso a la función pública la presencia de desarrollos formativos y de experiencia que den cuenta del mérito que, además, será evaluado por medio del llamado «subsistema de rendimiento». A esto se suma la necesidad de que los trabajadores adapten sus habilidades laborales a las condiciones flexibles que asumirá la administración pública en su proceso de adaptación a los cambios sociales. No se piensa que sea caer en un exceso interpretativo sostener que la principal adaptación se corresponde con los cambios generados en el mercado, al que los Estados deberán garantizarle la necesaria seguridad jurídica. Es interesante destacar que el texto *La gestión de los recursos humanos en el sector público* de Koldo Echebarria (2005), que de acuerdo con el autor: «está basado en un documento elaborado por el Profesor Francisco Longo para el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo» (p. 1), reproduce similares conceptos. Aquí se identifican cinco grandes líneas de cambio:

- la flexibilización del régimen de empleo,
- la orientación al rendimiento de las políticas de recursos humanos,
- la potenciación de la función directiva,
- la reorganización de la función de recursos humanos y
- el movimiento hacia un nuevo modelo de relaciones laborales.

Cabe subrayar que ambos autores sostienen la importancia del lugar del Estado y rechazan, a su vez, las visiones más radicales del Estado mínimo (Longo, 2004, pp. 239-240).

Respecto de la cuestión de la «seguridad jurídica», García Delgado señala:

La racionalidad que sustenta el avance modernizador privilegia la lógica técnica e instrumental por sobre lo sustantivo y lo político, descrea del Estado de bienestar, y, en todo caso, busca aumentar la competitividad en base a los bajos salarios, la flexibilización y la eliminación de derechos laborales [...]. El Estado debe ser garante de la seguridad jurídica de los negocios, y para ello, requiere de mayores capacidades y de profesionalización del empleo público (2017, p. 94).

En la medida en que los países desarrollados serían, en principio, ejemplos paradigmáticos del éxito de la aplicación de los principios de la NGP en la gestión de personal, se ha procedido a la búsqueda de información acerca de la puesta en práctica de algunos de los principios emblemáticos de la NGP, tales como la cantidad de funcionarios (en términos de su eventual disminución), la cuestión de la estabilidad laboral, los mecanismos de selección propiciados, el acento en el desempeño y su evaluación, el papel de la antigüedad en la carrera administrativa y en la composición de las remuneraciones, y la reformulación de las relaciones laborales, por citar los ítems más destacados. Cabe adelantar que no se verifica una incorporación uniforme de estas prácticas y valores en ese conjunto de países. Por otra parte, se prestará especial atención a la mirada de Ramió Matas (2001), quien desde una perspectiva neopública cuestiona las bondades de la aplicación sin más de la NGP en los países latinos, debido a lo que considera como el riesgo de generar resultados opuestos a los esperados. En este punto podemos referir la noción de «isomorfismo» propuesta por este autor (pp. 13 y ss.), en tanto significa la incorporación acrítica de valores, prácticas y tecnologías en ambientes organizacionales diferentes a aquellos en los que fueron creados.

Respecto de América Latina, Ramió señala que, en la búsqueda por remediar un mal, identificado casi uniformemente por la literatura vinculada al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), como el patrimonialismo o el clientelismo, la incorporación de la NGP en la región corre el riesgo de generar «la consecución de una anticuada preburocracia de base clientelar y no de la anhelada postburocracia» (2001, p. 23).

A las preocupaciones anteriores se añade la mirada sobre la aplicación de reformas de este tipo en la propia Administración Pública Nacional (APN) de Argentina¹. En buena medida, se observa que la aplicación de tales principios ha tendido, por un lado, a poner el acento más en la flexibilidad que en el mérito. En una línea similar, Gil García (2016) señala que la mayor parte de las acciones de reforma en la provincia de Buenos Aires estuvieron marcadas más por el ajuste que por el mérito. De hecho, a partir de la década de 1990 las distintas jurisdicciones del Estado argentino han incorporado trabajadores a través de relaciones laborales precarias que socavaron el principio de la estabilidad del empleo público. Si bien muchas de las personas que se vincularon al Estado a través de estos mecanismos informales contaban con méritos suficientes para el ejercicio de las responsabilidades encomendadas, no se aplicaba ningún procedimiento observable que legitimara su incorporación y, en muchas circunstancias, las condiciones laborales menoscaban sus méritos profesionales o de experiencia. Sin embargo, no debe obviarse que, desde fines de la década del noventa, se firmaron convenios colectivos de trabajo en la APN, los cuales significan un distanciamiento tanto de la clásica orientación estatutaria como de las perspectivas de la NGP, aunque incorporen principios de ambas orientaciones.

Se buscará, entonces, repasar los ítems mencionados para ver su aplicación y los posibles resultados de su puesta en práctica, particularmente en nuestro país. De acuerdo con la mencionada advertencia respecto del isomorfismo, puede afirmarse que gran parte de las iniciativas surgidas de la NGP cuenta con el atractivo de pensarse desde una lógica tecnológica más que institucional. En ese sentido, dicha orientación provee un herramental aparentemente sencillo de aplicar, siempre que se cuente con los requisitos necesarios para llevarla a cabo. En buena medida: «su definición ambigua, amplia y desordenada [la vuelve] un paradigma más transferible» (López, 2002, p. 19). Esta consideración se relaciona con lo que señala Ramió Matas respecto de una preeminencia del «cómo» sobre el «qué» en la gestión de recursos humanos (2001, p. 7). Sin desvalorizar la pertinencia de las propuestas de la NGP, se buscará ofrecer algunas reflexiones dirigidas a fortalecer los valores públicos de los trabajadores estatales.

¹ Esto incluye la revisión normativa y bibliográfica, la propia experiencia de gestión y los resultados de una investigación sobre áreas específicas de la APN (Cormick, Hage, Rago y Beltrán, 2016).

Debe tenerse en cuenta que aquí se propone una visión política del Estado. Vilas afirma:

Enfocar al Estado desde la política permite poner el acento en su esencia de estructura de poder al servicio de objetivos que derivan de la dinámica de su sociedad y de sus articulaciones internacionales, al mismo tiempo que revela la gravitación de esa esencia tanto en la dimensión operativa del Estado como en la construcción identitaria de sus sujetos (2005, pp. 10-11).

En un sentido similar, García Delgado señala que la disputa por el Estado: «no es solo sobre quien lo ocupa, sino también por las políticas y el relato que lo informan» (2017, p. 94). Con este marco, se afirma la idea de que en los países de América Latina es fundamental contar con el aparato estatal como un instrumento apto para reducir las brechas de desigualdad que instaaura el mercado, por lo que su diseño organizacional necesita estar en consonancia con esta perspectiva.

Aspectos conceptuales

María de los Ángeles Mascott Sánchez, en su trabajo *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional (s/f)*, redactado para la LVIII Legislatura de México (2000-2003) realiza una comparación internacional del servicio civil. La autora ubica la cuestión de la reforma en torno a la necesidad del cambio del modelo burocrático, de acuerdo con las necesidades del mundo actual. A su vez, enuncia las que serían las principales cuestiones que debate el paradigma de la NGP respecto del modelo clásico weberiano:

El servicio civil tradicional ha sido cuestionado y criticado en la mayoría de los países que lo adoptaron. Las principales críticas se centran en la falta de eficiencia y efectividad, altos costos fiscales, burocratismo, rigidez de las políticas de remoción y falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. En este contexto, la mayoría de los países desarrollados han emprendido reformas a sus sistemas

de servicio público; aunque la velocidad, sentido y medidas de las reformas varían de manera significativa (pp. 9-10).

De acuerdo con los especialistas e impulsores de las reformas a los sistemas de servicio civil, las principales disfunciones son:

- Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del servicio civil, que reduce la capacidad de adaptación.
- Excesiva estandarización de los procesos y prácticas del servicio.
- Extrema centralización de la gestión: los directivos carecen de autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades.
- La organización del trabajo (estructuras, puestos, labores y responsabilidades) es sumamente rígida.
- La movilidad interna y externa es baja.
- Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos y excesivamente formalizados (hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales).
- Existe un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.
- La promoción se complica por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos (se otorga un peso excesivo a la antigüedad).
- Con frecuencia se retribuye el grado y no el puesto, lo que desvincula el salario de la responsabilidad y las cargas de trabajo (los grados pueden convertirse en barreras para la progresión salarial).
- Hay una casi total separación entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de retribución y promoción.
- Los sistemas carecen de capacidad de producción de perfiles directivos.
- Los estilos directivos tienden al paternalismo más que a la exigencia.

- Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que contradice las necesidades de segmentación y personalización de las prácticas de personal².

Los señalamientos mencionados dan cuenta, por oposición, de la agenda de la NGP respecto al empleo público. Sin desconocer la validez de algunas de estas problemáticas, no cabe duda de que el sentido general de los cuestionamientos se inclina hacia la reducción de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Esto permite insistir en que el modelo esgrimido se orienta hacia el alineamiento del Estado con las nuevas corrientes del capitalismo mundial, que valoran al empleo como un costo que afecta la rentabilidad.

Esto da lugar a dos ejes de reflexión. En primer lugar, si el Estado debe necesariamente favorecer esas orientaciones o si, por el contrario, debe sostener el valor humano del empleo decente, ya que, como se señalaba en un artículo anterior (Cormick, 2016), las decisiones del Estado hacia su personal son también señales hacia el sector privado en relación con los derechos de los trabajadores. En segundo lugar, si estas innovaciones, lejos de fortalecer la gestión pública, debilitan aún más la capacidad de intervención del Estado, ya que funcionarios en estado de «amenaza» en su desempeño pierden la capacidad de cumplir con los requisitos fundamentales del servidor público, tales como la independencia, la profesionalidad o la atención al interés general, entre otros. No puede escapar, por otra parte, que la valoración del mercado se entronca con el principio de la competencia y la relación con el cliente (López, 2002). Ahora bien, la competencia intraestatal por los recursos tiende a generar disputas y ocultamiento de información entre las unidades, las cuales ya no son vistas como componentes del complejo público. En el segundo caso, se puede observar que la restricción del lugar del ciudadano a la condición de cliente es válida para un limitado tipo de relaciones, pero al forzar esta perspectiva se abandonan cuestiones de fondo que, por otra parte,

² Fuente: Longo, F. (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia. Mascott Sánchez refiere la autorización de Longo para publicar el listado (s/f, pp. 12-13).

son sostenidas por colectivos sociales y no solo por individuos. De alguna manera, esto significaría una regresión a etapas previas al llamado «Estado Social de Derecho».

Bozeman (2015) ofrece, en dos tablas, tanto las características de la NGP como una mirada crítica hacia ella con base en la construcción de valores públicos. En la primera (cf. Tabla 3) sobresalen la sustitución de relaciones jerárquicas y formales por relaciones contractuales o de contratos de agencia; los contratos a plazos determinados; la mayor flexibilidad en contratos y recompensas y, desde nuestro punto de vista el elemento más relevante, el «cambio en las prioridades valorativas, distanciándose del universalismo, equidad, seguridad y resiliencia, dirigiéndose a la eficacia y el individualismo» (p. 17). La segunda (cf. Tabla 4) pone el acento en la equidad distributiva, el escepticismo sobre los mecanismos de mercado y la orientación a valores de interés público.

Un aspecto sobre el que se pone atención desde la perspectiva de la NGP se relaciona con la estabilidad de los empleados públicos. Así, se sostiene la necesidad de limitar este derecho de los trabajadores públicos en virtud de los perjuicios que generaría a la gestión de las organizaciones. Algo que, desde esa lógica, se denomina como «inamovilidad». En ese sentido, es interesante el planteo de Francisco Longo (2004) sobre la existencia de un «exceso» de estabilidad. Sin embargo, lo cierto es que esta condición no se presenta como un rango entre determinados extremos, sino que es una dimensión discreta, ya que se cuenta con ella o no.

En virtud de este diagnóstico relativamente extendido, se proponen estrategias dirigidas a la limitación de la estabilidad a través de la incorporación de trabajadores bajo formas no estatutarias (y sin estabilidad) y por medio de la aplicación de procedimientos tales como la reducción de unidades organizacionales, el control del desempeño o la aplicación del despido a quienes no obtengan los resultados previstos. Al igual que en otros terrenos, el principio rector está en adaptar el funcionamiento del Estado a las prácticas, —entendidas como virtuosas— del mercado. En este punto, hay autores que propician la separación entre «función pública» (con los atributos propios de la burocracia weberiana) y «trabajadores» de organizaciones estatales que

deberían ser encuadrados en relaciones laborales privadas. Debe señalarse que algunos ámbitos públicos, como en el caso de Alemania, presentan esta separación³. Esta escisión sufre dificultades tanto conceptuales (por ejemplo, los límites entre ambos universos) como prácticas: la presión laboral para acceder a las condiciones más favorables que pueden tender a la homogeneización del universo laboral público.

Otro debate importante que abre la NGP se relaciona con la «politización» del servicio civil. Por un lado, se produce un cuestionamiento frontal a lo que se identifica como «clientelismo» o «patronazgo» en el reclutamiento de personal para las administraciones públicas, tomando como modelo negativo el *spoils system* vigente durante largo tiempo en Estados Unidos. A su vez, se identifica al reclutamiento de personal en América Latina como fuertemente marcado por estas prácticas. En buena medida, entonces, una política de reforma podría orientarse a limitar esta modalidad de reclutamiento al poner el acento (como se señala en varias de las propuestas) en mecanismos de selección que valoren principalmente el mérito. Esto daría lugar a restringir la influencia de la política en la gestión de las organizaciones. Como señala con claridad Longo: «[la] administración profesional es una Administración Pública dirigida y controlada por la política [...] pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad» (2004, p. 68). Sin embargo, el acento puesto en los resultados de la gestión y en la autonomía decisoria de los directivos surgidos de esta nueva orientación lleva a la toma de decisiones discrecionales, las cuales conllevarían una «repolitización» del funcionariado público. Esta visión también se desprende del documento del CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, que preconiza mayores niveles de compromiso y autonomía para los funcionarios responsables de conducir la gestión pública.

Bozeman observa que la clásica burocracia neutral de raíz weberiana no es necesariamente válida para los sistemas políticos europeos, pero se la

³ María Daniela Poli da cuenta de la continuidad de esta separación al referir el siguiente hecho: «En 2005 [...] se firmó un nuevo convenio colectivo para el empleado público [...] [que] ha introducido una clasificación unitaria para todos los empleados públicos a excepción de los funcionarios ("Beamte")» (2013, p. 150).

promueve para América Latina. Sin embargo, señala que las condiciones de mayor estabilidad política que se han mantenido en los últimos años en la región darían lugar a la confianza en el desarrollo de «una burocracia más eficaz –que tenga autonomía y esté centrada en valores públicos» (2015, p. 22). Longo critica esta visión «procesal» porque considera que la NGP (en tanto herramienta útil) debe ser aplicada sin esperar teóricos beneficios de la consolidación de los principios weberianos de la administración: «parece dudosamente acertado [...] obligar a ciertos países a inspirar sus reformas exclusivamente en doctrinas y criterios de principios del siglo XX para alcanzar [...] estándares de pureza burocrática, al mismo tiempo que otros se dedican a “reinventar el gobierno”» (2004, p. 271 y ss.).

Las visiones neopúblicas

Algunas voces llaman la atención acerca de la colonización que sufre el sector público en virtud de la incorporación de valores propios de las organizaciones de mercado. A esto se le suma la observación acerca del origen anglosajón de esta iniciativa, cuyas tradiciones institucionales se diferencian de las latinas. Esta mirada neopública subraya, por un lado, la complejidad de responsabilidades que corresponden al sector público, junto con el juego de intereses contradictorios que se manifiestan en su interior, lo que obliga a recuperar significativamente el lugar de la conducción política de la burocracia. Por otro lado, nos lleva a considerar el papel de la sociedad con mayor amplitud que la mera condición de clientes de servicios públicos.

En lo que se refiere al primer aspecto, Iacovello (1995) en un trabajo acerca del *Federal Civil Service*, enuncia un conjunto de características que definen la singularidad de la función pública. Entre éstas subrayamos la capacidad de coerción, el control ciudadano, el apego a principios de equidad y la presencia activa de la política en sus decisiones, lo que da lugar a multiplicidad de objetivos, muchos de ellos contradictorios.

Desde otra perspectiva, Ramió Matas (2001) recupera el lugar de los actores de la sociedad en tanto ciudadanos con derechos, que exceden la

mera condición de clientes de servicios. Así, señala algunas características destacadas de las corrientes a las que identifica como «neopúblicas». Él presta especial atención al concepto de «ciudadanía», en una versión más amplia que la concedida por la denominada corriente «neoempresarial». Respecto del personal, señala: «Se deben reforzar los valores de la cosa pública de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública» (2001, pp. 4-5). A su vez, condiciona las externalizaciones de servicios, tomando en consideración «las necesidades y derechos de los ciudadanos». En buena medida, esta visión —más sociocéntrica que mercadocéntrica, al decir de Cao, Laguado y Rey (2016)— mantiene principios propios de la NGP, pero subraya la complejidad de la dimensión ciudadana. Ramió afirma que

«las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública se originan en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, paradigmas del modelo anglosajón de Administración pública. La hipótesis [...] es que la Nueva Gestión Pública está íntimamente vinculada con el diseño institucional de estos países y que cuando se intenta implantar a naciones con diferentes diseños institucionales, como por ejemplo los países latinos, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido 'importar' estas estrategias modernizadoras» (2001, p. 13).

Respecto de América Latina, el autor destaca el isomorfismo coercitivo aplicado como respuesta a las presiones ejercidas por los organismos internacionales. García Delgado también aborda esta problemática y señala: «políticamente, los procesos de modernización en los países periféricos, conducidos por gobiernos conservadores o dictatoriales, han tendido a entenderlos como copia e imitación acrítica de los países desarrollados» (2017, p. 94). En buena medida, la NGP tanto neogerencialista como neopública, en su «traslado» a la región latinoamericana, parte de un diagnóstico que pone el acento principalmente en la baja formalidad de las burocracias de la región y en la

fuerte incidencia del patronazgo. Esta caracterización lleva a preguntar cuál es el nudo de las tensiones en estas administraciones públicas. Para esto es útil atender los señalamientos que realizan Acuña y Chudnovsky (2015), quienes ponen el acento en que la construcción de instituciones se vincula no solo con reglas de juego, sino también con condiciones estructurales, de poder y culturales: «Tal vez algunos actores buscan intencionalmente crear o mantener instituciones débiles e informales para alcanzar un objetivo político. Las instituciones débiles o no aplicadas [...] pueden ser exitosas como “herramientas” para alcanzar otros propósitos» (p. 27). Más adelante afirman: «Estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad institucional no constituye un problema sino una solución» (p. 27). A su vez, señalan que las instituciones «son reglas institucionales que siempre están presentes como asimismo la acción de los actores. Ambas son necesarias y ninguna de las dos es suficiente para explicar la causalidad de un proceso político» (p. 36). A partir de su análisis, el actor y su comportamiento pueden ser analizados en función de tres elementos:

1. Sus intereses,
2. sus recursos o capacidades, y
3. sus ideas o su entendimiento (mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan) (p. 39).

Para comprender el lugar que se les asigna a estas construcciones institucionales es pertinente citar a Martínez Puon (2003), quien toma nota de las transformaciones de los partidos políticos de los países centrales, los que orientan sus posiciones en «la búsqueda por parte de los mismos de una posición llamada «centro» —lugar que los ubica más allá de cualquier izquierda y derecha—» (p. 36), con lo que sus acciones se sustentarían en valores comunes, sin expresar algún nivel de conflictividad. Este autor ve como algo virtuoso el abandono de posiciones categóricas en defensa de intereses sociales específicos (en particular, por parte de las fuerzas de centro-izquierda). En buena medida, desde su perspectiva, los sistemas políticos de los países latinoamericanos sufren las falencias propias del clientelismo y de la debilidad de sus sistemas de partidos, lo que pondría en riesgo la continuidad de políticas. Una solución a esta «debilidad» estaría en «el establecimiento de

un servicio civil de carrera, que dé lugar a la profesionalización y estabilidad en el empleo de los servidores públicos y en la continuidad de programas y políticas en aras de la seguridad jurídica» (Martínez Puon, 2003, pp. 36-37)⁴.

Tal vez la discusión que deba plantearse sea, en esta lógica, que las principales decisiones sobre la vida de las personas ya no las tomaría cada Estado y sus organizaciones sino el mercado, expresado también en unidades de decisión supranacional como el Banco Central Europeo o el Fondo Monetario Internacional. En estas condiciones, la función de los directivos públicos estaría limitada a la prestación de determinados servicios públicos en el marco del sostenimiento de la mencionada seguridad jurídica. A este respecto, Offe señala:

El margen de maniobra que les queda a las élites gobernantes y, por lo tanto, la medida en que pueden relacionarse con los intereses y las demandas populares y darles algún tipo de respuesta se encuentra cada vez más limitado por la economía política internacional [...] con sus imperativos neoliberales de competitividad, austeridad, consolidación de la deuda y competencia impositiva, lo que da lugar a una condición que ahora suele ser descripta como «posdemocracia» (2017, p. 13).

Luego, culmina esa reflexión señalando que «los Estados nacionales padecen el declive de su “capacidad de gobierno”, al enfrentar condiciones en las que son incapaces por sí mismos de proveer la seguridad socioeconómica, civil y militar de sus ciudadanos y la integridad de su entorno físico» (p. 13). La situación vivida por Chile a fines de 2019 daría cuenta de esta cuestión, sobre todo si se considera que su organización burocrática es vista como modelo de aplicación de principios meritocráticos (Cortázar Velarde, 2011).

Es interesante retomar la referencia al clientelismo para dar cuenta de la perspectiva que propone Vilas (2005), quien sostiene:

El desarrollo del Estado moderno implica la progresiva imposición de un tipo específico de dominación y una forma particular

⁴ Cfr. lo dicho sobre García Delgado (2017).

de legitimidad —la legitimidad «racional-legal» de la sociología weberiana— que entra en conflicto con otros tipos de dominación y otras formas de legitimidad que emanan de la heterogeneidad de la estructura social. La ciudadanía, institución típica de la concepción del sistema político y base del Estado-nación, convive y se articula con prácticas de clientelismo y patronazgo, con modalidades patrimonialistas y carismáticas de ejercicio del poder, todo al mismo tiempo en el mismo territorio. La resultante es la tensión entre las instituciones formales y las prácticas sociales, entre política como formato estatal y cultura como práctica social (p. 3).

Con esta visión se redefine el carácter unilateralmente anómalo que se asigna a esta práctica y se la inscribe como parte de las estrategias de construcción de legitimidad de todo el sistema social y político.

De acuerdo con estas reflexiones, es válido proponer que las dificultades para el ordenamiento de un sistema de empleo profesional en la región están relacionadas con la presencia de intereses contrapuestos que atraviesan a estas sociedades, lo que no facilita la celebrada convergencia hacia el centro. Acuña y Chudnovsky proponen que

en aquellas sociedades que han mostrado una alta inestabilidad a nivel de su régimen político, como la argentina [...] tienden a mostrar «capas» de institucionalidad con lógicas distintas y hasta contradictorias, una característica que no sólo es clave para explicar la presencia de incentivos contradictorios al comportamiento de los actores, sino también de solución trabajosa y de largo aliento (2015, p. 59).

Sin desconocer las dificultades y limitaciones en cuanto al mérito y la independencia de las burocracias de la región, por efecto de los reclutamientos clientelares o patrimonialistas, lo que cabe indagar es un aspecto más estructural y se refiere al consenso alcanzado entre los distintos sectores de la sociedad respecto al lugar del Estado, la distribución de la riqueza y el acceso a los bienes tanto materiales como simbólicos por parte del conjunto de la sociedad, entre otros puntos. Es decir,

deben considerarse las relaciones de poder en la construcción de los arreglos institucionales y valorar las dificultades para estabilizar acuerdos permanentes. Schweinheim (2011) afirma la indudable importancia de contar con un servicio civil profesionalizado, al cual identifica como instrumento para las políticas de desarrollo vinculadas «al desarrollo humano, al sistema nacional de innovación y a la responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada» (p. 20). Esto supone una agenda que no necesariamente coincida con la reiterada invocación a la inevitable sintonía con los intereses del mercado, su seguridad jurídica y la primacía de la eficiencia.

Se sostiene entonces, que en los países desarrollados se ha conformado un determinado acuerdo de la sociedad acerca del rol de sus Estados, el cual, si bien no parece ser del todo favorable a los sectores sociales más postergados, logra ser validado a través de sucesivos procesos electorales. En el marco de dichos acuerdos, es previsible que el desempeño de las burocracias pueda ser orientado en el sentido de estas nuevas prioridades estatales, sin olvidar la ya señalada heterogénea inserción de los modelos neoempresariales en los diseños organizacionales de los países centrales. Cabe señalar que la literatura (aun la más comprometida con la NGP) no puede desconocer las mencionadas heterogeneidades, a punto tal que se destaca en todos los casos la morosidad de Alemania y Francia para incorporar estas prácticas. Sin duda, son dos tradiciones estatales de gran fortaleza que mantuvieron, a lo largo de estas décadas, sus modelos organizacionales relativamente estables. A su vez, es interesante cómo una autora española tiende a ver la falta de adecuación al modelo de NGP en dicho país como una rémora que debe ser superada (García Sánchez, 2007, p. 57).

Aplicación de la NGP en los países de la OCDE

En este apartado se tratará de identificar el grado de aplicación de aspectos relevantes de la NGP en diversos países de la OCDE. Un trabajo del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina (INAP) menciona que

entre los países desarrollados, emergen dos grandes tendencias asociadas: por un lado, al continente europeo y, por el otro, a los países anglosajones. A su vez, estos grupos de países también tienden a corresponderse con un mayor compromiso con las reformas asociadas al paradigma de la Nueva Gerencia Pública en el caso del mundo anglosajón, mientras que, en la Europa continental, se observa un mayor apego al modelo burocrático weberiano tradicional (2018, p. 8).

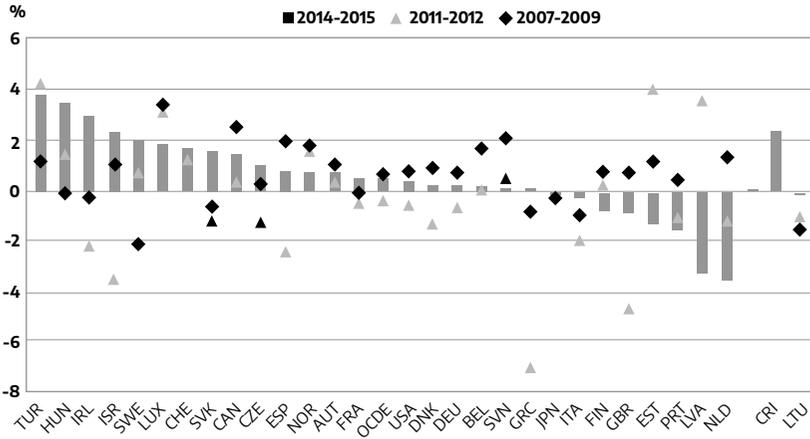
En cuanto a la magnitud del empleo público, los informes OCDE (2016, 2018) dan cuenta de la relativa estabilidad del empleo público en estas sociedades. Es decir, que una de las principales dimensiones (la referida al tamaño del sector público) no parece llevar a políticas sistemáticas de reducción, salvo en algunos países en particular, por ejemplo, Gran Bretaña. Los gráficos siguientes ofrecen un panorama relacionado con lo señalado anteriormente.

Asimismo, la información brindada por el Ministerio de Administraciones Públicas de España⁵ (MAP) (1997) permite ver que, en la década de 1990, de un conjunto de países seleccionados solamente Gran Bretaña redujo su personal. Mascott Sánchez (s/f, p. 16), citando a Longo, identifica que no todos los países encararon las reformas con la misma intensidad ni tampoco en el mismo sentido. Un ejemplo de esto lo ofrece en la tabla sobre la dispersión de respuestas en el tema de remuneraciones (s/f, p. 91), donde se destaca la diferencia entre países que han optado visiblemente por la NGP y aquellos que mantienen vigente su sistema de carrera, así como entre los casos que eligen el pago de adicionales por antigüedad y los que conservan la presencia de pagos por desempeño.

En lo que hace a las relaciones laborales, MAP (1997, p. 13 y ss.) identifica distintas modalidades, muchas de ellas al contemplar la presencia de convenciones colectivas de trabajo, en algunos casos, para la totalidad de los trabajadores y, en otros, con diferencias entre funcionarios y trabajadores conveniados. En cuanto a otros aspectos de modernización, Nothelle (1998, p. 3), citando a Naschold, identifica algunas prácticas modernizadoras en países de la OCDE:

⁵ Disuelto en 2009.

Figura 1. Empleo en la Administración general como porcentaje del empleo total 2007, 2009 y 2015

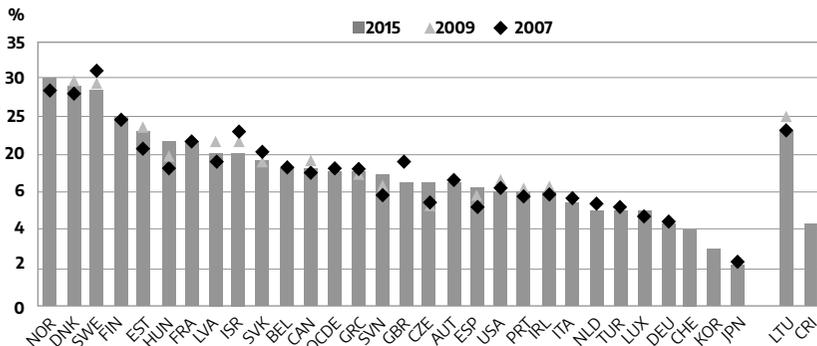


Fuentes: Estadísticas de contabilidad nacional de la OCDE (base de datos). Los datos de los Estados Unidos, Japón, Suiza y Turquía proceden de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT (base de datos), Empleo público por sector y subsector de la contabilidad nacional.

<<http://dx.doi.org/10.1787/888933532067>>

Fuente: OCDE (2018)

Figura 2. Tasa de crecimiento anual del empleo en la Administración general 2007-2009, 2011-2012 y 2014-2015



Fuentes: Estadísticas de contabilidad nacional de la OCDE (base de datos). Los datos de los Estados Unidos, Japón, Suiza y Turquía proceden de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT (base de datos), Empleo público por sector y subsector de la contabilidad nacional. Los datos de Corea proceden de sus autoridades nacionales.

<<http://dx.doi.org/10.787/888933532048>>

Fuente: OCDE (2018)

- Finlandia: equilibrio precario de tradición y modernización.
- Nueva Zelanda: reingeniería radical a partir del modelo del sector privado.
- Gran Bretaña: modernización desde el vértice hacia la base y orientación hacia el mercado.
- Países Bajos: devolución, elementos de mercado, modernización internacional.
- Suecia: modernización internacional estratégica a través de la gerencia por resultados y mecanismos de mercado.
- Noruega: modernización moderada e incremental interna.
- Japón: persistencia de la gestión de gobierno normativa y utilización de una fuerza de trabajo capacitada.
- Estados Unidos: gerencialismo burocrático, dinámico, pero no inductor de cambios.
- Austria: gestión de gobierno burocrático-normativa y política simbólica.

Luego, este mismo autor sostiene:

En lo personal, aún no sabemos si sentirnos inconformes con este resultado. Después de todo, copiar recetas «modernas» de institutos anglo-sajones de investigación y transferirlas a un ser viviente como lo es la administración pública no parece ser un concepto prometedor. La reforma debe surgir desde adentro y, por encima de todo, tiene que ver con la capacidad y calificación del personal, y especialmente con aquellos que se encuentran en posiciones de liderazgo. Nuestra mayor carencia es la de directivos con don de liderazgo, coraje para ser flexibles y otras características afines. La innecesaria duplicación del trabajo, de regulaciones, del personal, es a menudo la manera más fácil de esquivar la adopción de decisiones difíciles (Nothelle, 1998, p. 4).

Este último parece ser uno de los puntos más complejos con relación a la eficacia del empleo público en su desempeño ante la sociedad.

La experiencia argentina

En virtud de las reflexiones anteriores, es necesario revisar qué tipo de administración puede proponerse para los estados latinoamericanos y, en particular, para Argentina. Nuestra perspectiva sostiene que, en los países menos desarrollados, el Estado tiene la responsabilidad de generar políticas que reduzcan las desigualdades y favorezcan la transferencia de recursos desde los sectores más concentrados a los menos favorecidos. Así, el Estado debe ser una herramienta fundamental para el desarrollo y, a la vez, debe garantizar la ampliación de derechos y libertades, prestando especial atención a los grupos sociales, de género y étnicos tradicionalmente excluidos. Esto requiere pensar en una burocracia que, sin ser «partidaria», esté capacitada para enfrentar estos desafíos. Así, es necesario fortalecer la formación profesional desde una perspectiva de «lo público» (Cormick, 2014) que incorpore la dimensión estatal en sus planes de estudio y habilite el acceso a saberes relacionados con las carencias de nuestras sociedades y las estrategias de mitigación o resolución a partir de políticas estatales, así

como el conocimiento de algunas de las principales tecnologías de gestión pública (presupuesto, procedimiento administrativo, convenios colectivos, TIC, etc.).

Esto supone, a su vez, generar un pensamiento organizacional que no sea presa del mencionado isomorfismo o, como señaló hace más de 40 años Bernardo Kliksberg, del pensamiento administrativo «que adolece de irracionalidad y dependencia» (1971, pp. 594-595). Respecto de esta última característica, afirmó

Se expresa, entre otros aspectos, en: la enseñanza universitaria y los cursos de extensión (para ejecutivos, *funcionarios públicos* [subrayado nuestro], etc.) se hallan virtualmente dominados por teorías y modelos elaborados en los países desarrollados. La bibliografía, e incluso los métodos pedagógicos utilizados, tienden a ser de ese origen. El traslado masivo y cuasi mecánico de obras y doctrinas que se realiza, no resiste objeciones científicas elementales, por cuanto las importantes diferencias de contexto determinan que los contenidos de numerosos problemas de administración difieran marcadamente en países subdesarrollados dependientes, de los que presentan en países desarrollados» (p. 595).

Al revisar los ejes de gestión del empleo público durante el ciclo 1983-2019, se observan ciertas continuidades, rupturas y cambios de paradigma. Entre las continuidades se identifican la afirmación formal del principio de la estabilidad y el ingreso a través de mecanismos de selección, cada uno de ellos con sus relatividades. A su vez, las principales rupturas o cambios de paradigma se presentan con la incorporación de los principios de la Nueva Gestión Pública y el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) en la Administración Pública Nacional (APN). Desde 1983 hasta el presente se identifican cuatro etapas, período alfonsinista (débilmente estadocéntrico), década de 1990 (de marcada orientación mercadocéntrica), período kirchnerista (con fuerte orientación estadocéntrica) y la etapa comprendida entre fines de 2015 y fines de 2019, que García Delgado identifica como del neoliberalismo tardío (de nuevo cuño mercadocéntrico). Cada una de estas etapas supuso alguna

forma de posicionamiento respecto del tipo de organización estatal buscado, más allá de su mayor o menor formulación. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, al tratarse de un régimen federal, el sistema de empleo público provincial y municipal cuenta con reglas propias, no siempre acordes con las vigentes en el nivel nacional.

López y Zeller (2017) afirman:

Puede constatar que en Argentina todos los gobiernos liberales que asumieron a partir del año 1955 propiciaron la reducción de los planteles estatales como condición necesaria para ajustar el gasto público y «modernizar» la administración pública. Por el contrario, aquellos gobiernos de corte popular comprometidos con un modelo de desarrollo e inclusión, presentan una elevación de las dotaciones de personal, ampliando —fundamentalmente— los sectores de educación, infraestructura, ciencia y tecnología, entre otros (p. 1).

Ciclo alfonsinista

Estuvo marcado por la recuperación democrática, con un débil sesgo estadocéntrico, jaqueado por la crisis de la deuda externa. La organización del Estado mantuvo el sesgo burocrático, con base en normas clásicas, aunque se aplicaron algunas acciones propias de la reducción del gasto público ya en boga (congelamiento de vacantes, retiros voluntarios, etc). A su vez, se legisló el derecho a las convenciones colectivas de trabajo para los trabajadores estatales. De acuerdo con Cao *et al.* (2016), la etapa alfonsinista se caracterizó por un intento cercenado de recentrar al Estado en una perspectiva sin duda democrática y, a la vez, orientada a buscar nuevos equilibrios económico-sociales. En la gestión interna de la administración, la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue un esfuerzo dirigido a conformar una burocracia con amplios conocimientos de la Administración Pública, capacidad de gestión y alejada de las tendencias dictatoriales que aún persistían en buena parte del ápice de la burocracia estatal. Como señala Orlansky (2006, p. 60), el gobierno de entonces no se propuso una intervención y reforma global de la

administración, sino que buscó incorporar cambios incrementales, por ejemplo, a través del uso de las nuevas tecnologías de la información. Sin embargo, el período se caracterizó por bajos niveles salariales para los trabajadores públicos, con el consiguiente desaliento y conflictividad a que dio lugar.

Década de 1990

A partir de 1990, con la incorporación de valores propios del mercado en las organizaciones públicas, se produce el primer cambio de paradigma en la gestión estatal. El período se inició con un pico hiperinflacionario que devino en la aplicación de políticas mercadocéntricas, con privatizaciones y reducción del aparato del Estado. Se creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), el cual ostentaba algunos principios de la NGP, pero conservaba elementos de la burocracia weberiana. Esta reforma tuvo una inicial vocación de universalidad, aunque quedó restringida a un cuarto de la masa laboral, lo cual profundizó la heterogeneidad ya existente. A su vez, se firmó el primer Convenio Colectivo de Trabajo en la APN (Decreto 66/99).

La privatización de empresas públicas y la transferencia de servicios a las provincias fueron las principales vías de reducción de personal. De acuerdo con Cao *et al.* (2016, p. 105), esta última medida dio lugar a un cambio de proporciones entre el empleo nacional y el provincial, y les otorgó un nuevo papel de los gobernadores en tanto actores políticos. Se instauró, como práctica habitual, la contratación de trabajadores por tiempo determinado a través del financiamiento internacional (Banco Mundial, PNUD, etc.), la contratación por locación de servicios y, más adelante, la contratación bajo normas de empleo público, pero sin estabilidad. La firma del Convenio Colectivo de Trabajo se aleja tanto del modelo clásico (unilateral) como de la NGP (con acento en negociaciones individuales). Si bien la principal innovación es el hecho en sí, también formalizó la participación de la representación sindical en un campo temático amplio, más allá de que el Estado reserve para sí las responsabilidades de organización y dirección, así como la potestad presupuestaria. A su vez, generó un efecto homogeneizador en la APN sobre la carrera administrativa estatal y promovió la imitación en los niveles provinciales.

Si bien pocas provincias cuentan con CCT, más allá de que todas mantienen negociaciones con las entidades sindicales (Ruiz *et al.*, 2013).

La dimensión laboralista entra relativamente en colisión con el modelo más estricto de NGP ya que, según Francisco Longo, las nuevas relaciones laborales deberían reducir su carácter colectivo y avanzar hacia relaciones más personalizadas, teniendo en cuenta la diversidad y especificidad del tipo de tareas que debe afrontar la administración pública en estas nuevas etapas. A la vez, Ramió Matas señala que «algunos actores internos (como los partidos, los sindicatos y las corporaciones de empleados públicos) “repatrimonializan” el Estado» (2016, p. 17).

Los CCT consagraron, en el marco de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público 25.164, algunas de las figuras laborales de la NGP, como la capacitación y la evaluación de desempeño. Estas figuras representaban los instrumentos ordenadores de la carrera administrativa, la separación entre carrera y funciones directivas, y otros aspectos menos visibles, como el privilegio de los requisitos de formación académica por encima de la experiencia laboral.

Durante el período, si bien era una problemática previa, se fortalece el concepto de que las remuneraciones en el Estado (inciso 1 del Presupuesto Nacional) conforman un gasto que tiende a una excesiva expansión, por lo que requiere de un permanente control y de una sistemática reducción. En lo que hace a los niveles provincial y municipal, si bien la mayor parte de las provincias y municipios mantienen sus sistemas tradicionales de carrera, incorporan (muchas veces en forma desordenada) las novedades laborales contractuales, como producto de paradójicos procesos de congelamiento de vacantes que llevan a generar modalidades laborales, en muchos casos, de gran opacidad (contrataciones de locación de servicios, becas, pasantías, etc.) y todas ellas de muy larga duración.

En línea con el pensamiento de época, en este período se abre un debate en torno al concepto de «estabilidad». Se llega a sostener que la estabilidad consagrada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional es de

carácter «impropio», ya que puede habilitar el despido sin causa y asimilar las condiciones de trabajo del sector privado. Horacio de la Fuente (2001) critica esta argumentación al defender el carácter absoluto de la estabilidad establecida por la Constitución.

Período 2003-2015

Está marcado por una fuerte orientación estadocéntrica, con mayor intervención estatal en la economía y en la problemática de la sociedad, y con crecimiento del aparato del Estado sin modificar su patrón organizacional. Se aprueba el vigente Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional actualmente vigente (Decreto 214/06) y se firma una importante cantidad de convenios sectoriales, lo que otorgó una mayor homogeneidad laboral en la APN. Este período ofrece una llamativa continuidad respecto del anterior en muchos aspectos vinculados a la gestión de personal, ya que se conservan y expanden las prácticas contractuales por fuera de la estabilidad laboral, las cuales no guardan relación con el cambio de sesgo en las políticas públicas, más orientadas a reforzar la intervención del Estado en un amplio conjunto de sectores y a promover la vigencia del trabajo decente.

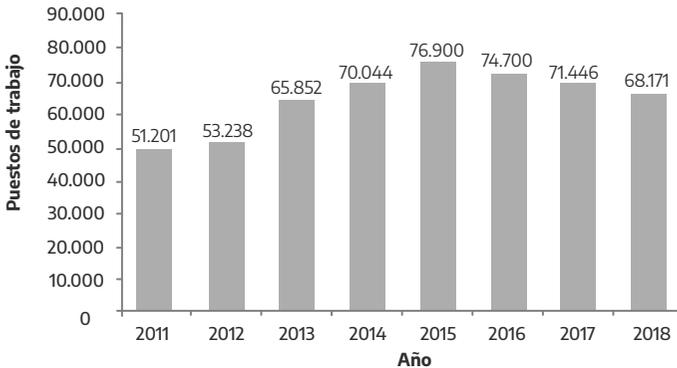
Simultáneamente al proceso de transformaciones estatales iniciado a principios del siglo XXI en buena parte de Latinoamérica, con un sesgo de mayor intervención estatal, el CLAD propició la firma de la «Carta Iberoamericana de la Función Pública» en noviembre de 2003. Este documento reúne principios propios de la NGP, aunque debe señalarse su referencia al orden democrático y al rol del Estado como impulsor del desarrollo regional. Los gobiernos del ciclo nacional-popular no incluían en su agenda una visión sobre la gestión estatal superadora de las perspectivas gerencialistas dominantes⁶. Cabe señalar la débil enunciación del concepto de «estabilidad», y la ausencia de referencias a la representación gremial.

⁶ Resulta pertinente recordar aquí la afirmación de Maximiliano Rey: «Tal vez por la magnitud cíclopea de esta labor [de transformación de las responsabilidades estatales], la tarea de repensar la dimensión administrativa del Estado ha concitado menos debate, a pesar de constituir una variable de suma importancia en un proceso político transformador que apueste al Estado como actor activo de la reproducción social» (2012, pp. 1-2).

Período 2015-2019

Desde fines de 2015 se produce la reformulación de las prioridades de intervención estatal, con una vuelta –quizás más vigorosa– a la orientación mercadocéntrica y el inicio de una etapa neogerencialista, con fuerte presencia de actores del sector privado y la ampliación de los cuerpos jerárquicos de la burocracia por vías clientelares. Esta nueva etapa comenzó con el despido de miles de trabajadores estatales contratados, en muchos casos con largos años de experiencia laboral, bajo el amparo de las prácticas contractuales sin estabilidad. Como señalo en un artículo anterior (Cormick, 2016), estas decisiones no solo se direccionaron hacia el sector público, sino que significaron un claro mensaje hacia los empleadores privados en cuanto a la nueva política estatal en torno a los despidos de personal. A eso se sumó la incorporación de gran cantidad de nuevos funcionarios con responsabilidades de «coordinación», que han superado con generosidad otras incorporaciones históricas en niveles equivalentes⁷.

Figura 3. Evolución de los puestos de trabajo del escalafón SINEP (2011-2018)



(*) Datos de noviembre (2011-2017) y junio (2018)

Fuente: Informe Trimestral de Empleo Público, 7(1), 2018. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

⁷ De acuerdo con la información obtenida del Mapa del Estado. Disponible en: <http://mapadestado.modernizacion.gob.ar/>

La Figura 3 permite ver la evolución del empleo en el principal escalafón de la APN. Guevara señala respecto de dicho escalafón: «Desde diciembre de 2015, a fines de 2018, en la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) contabilizamos más de veinticinco mil (25.000) despidos y cerca de cuarenta y seis mil (46.000) bajas de empleo público, por diversas causas (despidos, renunciaciones, fallecimientos, jubilación y retiro voluntario)» (2019, p. 210). Si tenemos en cuenta estos datos, la caída de 8.000 puestos de trabajo entre 2015 y 2018 permite ver la significativa incorporación de nuevos funcionarios en la APN.

El regreso a una visión neoempresarial agudizada por la casi total ausencia de mediación política en los principales cargos del Poder Ejecutivo expresa la dimensión más extrema de subordinación de la gestión estatal a los intereses privados. La ausencia de la mediación política se funda en que buena parte de los principales cargos del Poder Ejecutivo fueron asignados a empresarios o gerentes de empresas, en muchos casos con total desconocimiento de lo público e indudables conflictos de intereses⁸. La visión del Estado que se expresa en este caso se aleja, incluso, de las visiones más clásicas de un Estado mediador de conflictos entre sectores y se encuadra en las perspectivas más radicalmente neoliberales, ya que el rol del Estado consistiría en garantizar la seguridad jurídica del capital⁹.

En este contexto, la gestión estatal tomó como eje el concepto de «modernización» al interior de la administración, manifestado en algunos programas como despapelización de la administración (Gestión Electrónica de Expedientes), las plantas óptimas (siempre a la baja de las preexistentes) y el típico discurso de desempeño y resultados. Un aporte importante es la publicación de la Base de Información del Empleo Público (BIEP), que permite un conocimiento más detallado del empleo en la APN. Llamativamente, uno de sus más pregonados «éxitos» se expresa en el control horario y de

⁸ Esta afirmación se sustenta en la prolífica presencia de representantes del núcleo empresarial en el gobierno nacional, como se observa en la tabla publicada en la nota de Horacio Verbitsky, «La madre de todas las batallas». Fuente: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292460-2016-02-14.html [recuperado el 25/09/17].

⁹ Una presentación amplia de este proceso de captura se analiza detenidamente en García Delgado *et al.* (2018).

asistencia¹⁰, lo que no parece ser un indicador de modernización ni de gestión basada en resultados. Sin embargo, esa variable es considerada tanto para las retribuciones (descuentos por incumplimiento) como para la evaluación del desempeño (lo que suele conocerse como una doble sanción). Asimismo, la formación está orientada predominantemente a los ejes transversales de gestión sin atender el conocimiento específico sobre las problemáticas de cada área de gobierno. Por otra parte, el Decreto 632/18 estableció una taxativa prohibición de ingreso a la administración pública. A esto último se agrega la firma de un acta (6 de junio de 2019) entre el Estado Empleador y la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) (con la oposición de ATE), por la que se crea un régimen específico de alta gerencia pública en la carrera administrativa. En esta última, además, se flexibilizan los criterios de experiencia y formación, lo que implica una alteración del Convenio Sectorial SINEP (Decreto 2098/08). Sin embargo, el cuestionamiento al acuerdo dio lugar a su postergación hasta el año próximo.

Ahora bien, lo más relevante en términos de definición de gestión ha sido el desmantelamiento de importante cantidad de programas, la desjerarquización de áreas centrales de intervención estatal (como los ministerios de Trabajo, Salud, y Ciencia y Tecnología), así como la aplicación de políticas de continua transferencia de recursos desde la sociedad hacia los actores concentrados de la economía.

Una mirada a futuro

La revisión de la compleja incorporación de la NGP (incluso en países desarrollados) genera la posibilidad de repensar el sesgo de la organización estatal y del empleo público en los países de la región, particularmente en Argentina, para proponer algunos criterios a tomar en cuenta en vista de constituir una burocracia capaz de afrontar los desafíos aún pendientes de redistribución del ingreso, inclusión social, desarrollo económico, humano y científico-tecnológico, ampliación de derechos, etc., sin caer en el isomorfismo que se ha mencionado. Para esto debe considerarse tanto

¹⁰ Fuente: Encuentro INAP-Universidades. Junio de 2019.

las transformaciones tecnológicas como los cambios en el mundo laboral (siempre con tendencia al trabajo decente). A su vez, se debe atender a lo que señala Ramió Matas: «Es muy probable que en las próximas décadas haya más poder público y no menos» (2016, p. 30). De acuerdo con lo señalado por el mismo autor sobre el lugar que corresponde al «cómo» y al «qué» (2001), la selección de las propuestas de la NGP (al tratarse de un herramental) estará sometida a los requerimientos de las políticas estatales y del tipo de organismos que las ejecuten, sin caer en una aplicación isomórfica.

Con respecto a lo señalado al comienzo del trabajo, se reafirman los principios de estabilidad laboral y de la vigencia del convenio colectivo de trabajo. El primero es garantía de conformar una burocracia no sometida a los avatares del clientelismo político y de los actores económicos. El convenio colectivo de trabajo, además de fortalecer las relaciones laborales, favorece una mayor homogeneización de las carreras laborales. A su vez, deben considerarse algunas cuestiones propias de la gestión del personal, entre ellas, la revisión de los procedimientos de reclutamiento y selección. Podría entenderse que el reclutamiento se ha dado a través de la sistemática contratación de trabajadores, cuyo desempeño es evaluado implícitamente por la renovación de estos contratos. Esto lleva a pensar en procedimientos de regularización. Algunas experiencias ayudan a avanzar en estas opciones, como las que presenta Amalia Villarroel (2013) para los casos de Salta y Santa Fe. Asimismo, es importante que los procesos de selección atiendan a los aspectos formativos más integrales, poniendo atención principalmente en el compromiso con lo público de acuerdo con lo sustentado oportunamente por el Consejo Federal de la Función Pública (2008).

En lo que hace a la carrera administrativa y las modalidades de promoción interna, Bernazza propone «abandonar la idea de que estamos corriendo una “carrera” [en el empleo público]» (2012, p. 5). Luego, señala:

Si pudiéramos pensar nuestro paso por la gestión pública como un recorrido colectivo cuyos hitos más relevantes no necesariamente están situados «arriba» o «adelante», todos los trabajadores públicos tendrían chance en una organización que reconocería sus perfiles

y aprendizajes. Desde este enfoque, los desarrollos no estarían vinculados a la ocupación de jefaturas o a itinerarios prefijados, sino al reconocimiento de acciones y labores por parte de compañeros y destinatarios del proyecto institucional en marcha (p. 5).

Por otra parte, como señala Oszlak (2009), tanto la evaluación de desempeño como la capacitación no logran alcanzar los objetivos perseguidos, en buena medida, por la tendencia al formalismo y por la atención a los requerimientos individuales más que organizacionales. En cuanto a la evaluación, es necesario tener más claridad respecto de cuáles son los resultados que busca la administración para así evaluarlos, aunque no debe olvidarse que toda gestión política persigue resultados explícitos o implícitos, a veces contradictorios. En este aspecto, Subirats identifica los diversos procesos a evaluar y considera que «diferentes tipos de organización, con diferentes tipos de relación y de poder en su seno, deberían generar diferentes tipos de control estructural» (2004, p. 6). Longo (2006), por su parte, propone avanzar desde la evaluación a la gestión del rendimiento, en lugar del desempeño individual.

La formación pensada como un desafío organizacional requiere definir objetivos de formación que puedan ser evaluados en su impacto en la organización. Pagani señala que

la capacitación laboral en las organizaciones públicas cobra sentido en el marco del proyecto institucional donde se desarrolla. [...] La respuesta [en torno al «por qué» y «para qué» de la formación] es institucional, más que pedagógica, es política en el sentido de la vida de una institución y de sus actores, y esa respuesta es necesariamente previa (2009, p. 3).

Finalmente, de acuerdo con las reflexiones de Matus (2008), es importante poner atención en la fortaleza de los directivos de las organizaciones públicas, quienes tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Si bien el autor debate la cuestión del «liderazgo presidencial», buena parte de sus señalamientos son aplicables a relaciones vinculadas a la gestión de las organizaciones. Así, propone ventajas y dificultades de varios tipos de liderazgo y concluye con la propuesta de un

tipo de liderazgo que identifica como «líder transformador democrático», el cual reúne virtudes tales como ser un revolucionario pacífico, el equilibrio, la paciencia, la transparencia, la sinceridad, el respeto por los consensos, la búsqueda de adhesión y el convencimiento. El refuerzo de las capacidades directivas que propone el Consejo Federal de la Función Pública (2008, p. 6) posee tres campos de competencias (ético institucional, técnico profesional y actitudinal) y puede ser un camino para el fortalecimiento de la gestión de personal, ya que el núcleo de refuerzo que debe afrontar la administración pública se encuentra en la construcción de estas capacidades directivas y en la fuerte articulación tanto con los niveles políticos (sin perder la independencia propia de su función) como con el personal a su cargo (en su capacidad de transmitir objetivos, proponer estrategias formativas y dimensionar el logro de resultados organizacionales).

En consonancia con esta perspectiva, sería posible repensar el procedimiento de designación de directivos públicos si se contara con un elenco de funcionarios con compromiso público, experiencia y formación, del que pudieran ser periódicamente seleccionados aquellos que deban ejercer tales funciones (con carácter temporal). Sobre esa base, sería posible generar procesos de selección abiertos que permitan la periódica renovación de esta planta de funcionarios potencialmente directivos. A su vez, podría pensarse en un Cuerpo Federal de Administradores Gubernamentales, que reúna funcionarios nacionales, provinciales y municipales que cuenten con mayores capacidades y compromiso, para así estimular su formación continua en la temática pública desde una perspectiva integral y federal.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2015). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones?* Siglo XXI-Fundación OSDE.
- Bernazza, C. (2012). Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país. *Boletín Programa Estado y Políticas Públicas*, (50).
- Bozeman, B. (2015). Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (63).
- Cao, H., Rey, M. y Laguado Duca, A. (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Prometeo.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Aprobada por la v Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N.º 11 de la «Declaración de Santa Cruz de la Sierra»). Bolivia, 14 y 15 de noviembre de 2003.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.
- Consejo Federal de la Función Pública-Comisión de Empleo Público y Carrera (2008). *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores*. Aprobado por la 2ª Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de la Función Pública, Termas de Río Hondo, Santiago del Estero, 28 de agosto.
- Cormick, H. (2014). Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas. En *Perspectivas de Políticas Públicas*, (5), 45-75.
- Cormick, H. (2016). El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales. Período 2003-2015. En A. L. Robba (ed.). *Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: reflexiones sobre la realidad argentina*. UNM Editora.

- Cormick, H., Hage, G., Rago, L. y Beltrán, C. (2016). *Teoría y práctica de gestión y gobernabilidad en grandes organizaciones nacionales: organización y gestión en el Ministerio de Defensa*. Informe de Investigación. Universidad Nacional de Moreno.
- Cortázar Velarde, J. C. (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (49).
- De la Fuente, H. (2001). Estabilidad del empleado público. Situación del personal contratado. *Revista Jurídica La Ley 2001-D*, 911.
- Decreto 2098/2008. Convenio Sectorial SINEP. Publicado en el B.O. el 5 de diciembre de 2008.
- Decreto 214/2006. Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Publicado en el B.O. el 1 de marzo de 2006.
- Decreto 632/2018. Designaciones y contrataciones. Publicado en el B.O. el 6 de julio de 2018.
- Decreto 66/1999. Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública. Publicado en el B.O. el 26 de febrero de 1999.
- Echebarría, K. (2005). *La gestión de los recursos humanos en el sector público. Tendencias y desafíos*. Seminario de Modernización de la Gestión Pública en Chile. http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/12982/10_La%20Gestion%20de%20los%20Recursos%20Humanos%20en%20el%20Sector%20Publico%2c%20Tendencias%20y%20Desafios.pdf
- García Delgado, D. (2017). Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia un Estado pre-social. *Documento de trabajo N.º 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. FLACSO, 93-107.
- García Delgado, D., Ruiz de Ferrier, C. y de Anchorena, B. (2018). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO Argentina.
- García Sánchez, I. M. (2007). La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público 47/2007*, 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales de España.
- Gil García, M. (2017). Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(13).

- Guevara, P. (2019). Los trabajadores del sector público en la era Cambiemos. La mirada de quienes trabajamos en el Estado. En C. Bernazza (coord.) *Más y mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional*. Instituto Patria.
- Iacovello, M. (1995). La experiencia del Federal Civil Service. *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, (3).
- Jefatura de Gabinete de Ministros (s.f.). Mapa del Estado. Recuperado el 31 de mayo de 2017 de <http://mapadelestado.modernizacion.gob.ar/>
- Kliksberg, B. (1971). *Del Taylorismo a la moderna teoría de la organización. contribución a un análisis histórico-social de la evolución de las ideas en Administración*. Ediciones Depalma.
- Ley 25.164. Marco de Regulación del Empleo Público. Publicada en el B.O. el 6 de octubre de 1999.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- Longo, F. (2006). Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas. En *Presupuesto y Gasto Público 41/2005*, 127-144. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales de España.
- López, A. M. (2002). *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- López, A. M. y Zeller, N. (2017). El empleo público en Argentina: tendencias históricas y configuración actual. En *HS-Horizontes Sociológicos*, 5(9).
- Martínez Puón, R. (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Mascott Sánchez, M. de los Á. (s/f). *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Matus, C. (2008). *El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*. Universidad Nacional de La Matanza.
- Ministerio de Administraciones Públicas de España [MAP] (1997). Modelos de Función Pública (comparada con datos de OCDE, 1996).
- Ministerio de Modernización (2018). Serie de investigaciones empleo público: servicio civil comparado y evaluación de impacto de la capacitación. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

- Nothelle, A. (1998). La reforma del Estado en Alemania. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (11).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2018). *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
- Offe, C. (2017). Brexit: lecciones para la teoría democrática. *Review. Revista de libros*, (14).
- Orlansky, D. (2006). *Política y burocracia, la reforma del Estado en Argentina*. Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. OEA-PNUD.
- Pagani, M. L. (2009). *El cambio organizacional y la política formativa: análisis de una experiencia local*. V Congreso de Administración Pública, San Juan. <http://www.sgp.gov.ar/congresoap/sitio/docs/ponencias/P/Pagani.pdf>
- Poli, M. D. (2013). La Administración Pública en Alemania: principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis. *ReDCE*, año 10, (20), 123-162.
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (21).
- Ramió Matas, C. (2016). El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (66), 5-34.
- Rey, M. (2012). Hacia una administración pública para el estado democratizador. *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, año 18, (30), 127-140.
- Ruiz, Á. D., Gambacorta, M. L. y Troya, M. N. (2013). *La negociación colectiva en el sector público: su desarrollo en los ámbitos locales*. Infojus.
- Schweinheim, G. F. F. (2011). ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (49).

- Subirats, J. (2 y 5 de noviembre de 2004). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España.
- Verbitsky, H. (2016). La madre de todas las batallas. *Página 12*. www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292460-2016-02-14.html
- Vilas, C. M. (2005). *Pensar el Estado*. <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado/>
- Villarroel, A. (2013). *El empleo público y la negociación colectiva en el estado argentino*. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Formación de directivos públicos*

Introducción y breve recorrido histórico

La relevancia de la formación de los directivos públicos radica en que son los articuladores entre las decisiones tomadas desde la conducción política del Estado y el conjunto de trabajadores de diversas áreas que deberán ejecutarlas. A su vez, son una referencia obligada respecto de la factibilidad o legalidad de la aplicación de determinadas medidas de política pública. Se trata también de un nivel que puede advertir en torno a derechos y obligaciones de los trabajadores involucrados en la ejecución de políticas (horarios, disponibilidades, movilidad, etc.), más allá de que esta sea también una responsabilidad de los sindicatos representantes.

Una de las cuestiones a considerar —y que ha dado lugar a debates e iniciativas diversas— es si estos directivos forman parte del colectivo laboral de los trabajadores públicos e, incluso, dicho a la inversa —ya que estos son el núcleo de la burocracia estatal—, si todos los trabajadores públicos forman parte de esta burocracia.

Es sabido que diferentes países han dado disímiles respuestas; por ejemplo, Alemania separa entre funcionarios y trabajadores (Cormick, 2019), mientras que en otros países los directivos forman parte de la carrera administrativa. Diferente es el caso de Gran Bretaña, donde existe la posibilidad de reclutar desde el mercado sin establecer una relación de estabilidad laboral garantizada.

Lo cierto es que, en la tradición normativa argentina, los directivos públicos forman parte de la carrera administrativa con variedad de opciones. En la

* Ponencia presentada en las II Jornadas de Democracia y Desigualdades, Universidad Nacional de José C. Paz, 22 y 23 de octubre de 2020.

Administración Pública Nacional (APN), los directivos están insertos en la normativa general con determinadas especificidades¹¹. En la provincia de Buenos Aires —y en buena parte de las otras provincias argentinas— el ápice de la carrera administrativa corresponde a la función de director (coincidente con la categoría más alta: la número veinticuatro), mientras que el director provincial es un cargo superior (político). A su vez, en muchos municipios de esa provincia, el cargo de director forma parte del estamento político.

Si citamos un discurso que el expresidente Juan Domingo Perón dio en 1952, es válido señalar que

... la función pública no es solamente una tarea de concepción de los problemas y de realización de las soluciones, sino también una tarea de permanente persuasión de los hombres que uno tiene a sus órdenes. El que se considere jefe de una repartición, el que se considere funcionario de la República, ha de ponerse en esa situación y ha de dignificarla en todos sus actos, dignificándose de esa manera a sí mismo y aumentando así sus proyecciones frente a la obligación y frente al país.

Aquí se ve enfatizada la función de liderazgo del directivo público, que suele ser considerada una de las cualidades que debe reunir.

En los días previos a la experiencia desarrollista encarada por el gobierno de Arturo Frondizi, fue creado el Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP) que entre sus funciones incluía: «Realizar cursos de capacitación y perfeccionamiento para altos funcionarios de la AP, al nivel de postgraduados universitarios»¹². Sin embargo, en 1970, durante la dictadura de Juan Carlos

¹¹ Más allá de que una norma, hoy suspendida, estableció una carrera específica para estos directivos.

¹² Decreto-Ley 4027/58:

- «c) cursos breves e intensivos de especialización sobre problemas concretos de la AP;
- e) realizar y estimular investigaciones;
- f) promover el intercambio y difusión de conocimientos;
- g) organizar y mantener cátedras o seminarios especializados, conceder becas;
- h) colaborar con la APN, provincias y municipios y con gobiernos vecinos;
- i) colaborar con instituciones educativas».

Onganía, fue disuelto mediante la Ley 18.582. Entre los fundamentos de la disolución, en la normativa se mencionaba la transferencia del Instituto a la Secretaría de Hacienda por ser el ámbito que correspondía para el desarrollo del programa de trabajo, mientras que la formación de personal de nivel medio y auxiliar, y los trabajos de control de estructuras, procedimientos y gastos públicos, pasarían a ser realizados por los organismos ejecutivos ya existentes en la estructura de aquella Secretaría de Estado.

Más tarde, se incluyó al Instituto en la Oficina Nacional del Presupuesto, con el objeto de que esta contara con el aparato administrativo capacitado para colaborar en la ejecución de un programa de reforma a los sistemas presupuestarios y contables. Finalmente, se afirma que «... producida ya la reforma (...) la misión del organismo (...) ha quedado prácticamente reducida a la realización de cursos y seminarios a nivel de posgraduado y a la publicación de la Revista de Administración Pública». Sobre esto último se marca que:

Si se tiene en cuenta que por intermedio de las universidades nacionales y privadas se vienen dictando últimamente cursos de similares características, dirigidos a posibilitar la capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración Pública, no se justifica la existencia de un organismo cuyas funciones se superponen a las que resultan propias de la competencia que en materia de formación técnica y profesional corresponde a aquellos centros de estudio.

Tres años después, bajo el mismo régimen dictatorial, pero conducido por Alejandro Lanusse, tuvo lugar la creación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), a través de la Ley 20.173. Más allá de las transformaciones ocurridas a lo largo del tiempo, este organismo, inicialmente descentralizado, continúa siendo el organismo rector de la capacitación de la Administración Pública Nacional. La ley de creación no hace referencia específica a los directivos públicos, como sí lo hizo la creación del ISAP. Al igual que este organismo, se conserva aquí la voluntad de combinar la capacitación del sector público con el desarrollo de programas de investigación sobre la Administración Pública, en la búsqueda de profundizar los conocimientos sobre el quehacer del Estado.

Fernando del Corro (2017) hace referencia a que el primer titular del organismo fue Moisés Ikonikof, bajo el auspicio de José Ber Gelbard y de Carlos Leyba. Menciona también que:

A partir de 1976, como consecuencia del golpe cívico-militar encabezado por Jorge Rafael Videla, el organismo se diluyó hasta que fue relanzado bajo el gobierno de Alfonsín cuando se designó a Jorge Esteban Roulet como secretario de la Función Pública, otro conocedor de la ENA en la que se había graduado como extranjero, quién en mayo de 1984 dio un especial impulso al INAP aspirando a llegar a un nivel similar al del modelo francés (...).

Dora Orlansky (2006) refiere que durante la dictadura:

El INAP (...) tuvo asignadas dos actividades específicas en este período; por un lado, mejorar el nivel de los agentes y funcionarios públicos y promover su identificación como agentes activos del cambio a introducir y, por otro, efectuar un diagnóstico permanente de la Administración Pública a través de métodos científicos de investigación social.

Según esta autora, el cambio de perspectiva surgió del aporte de los expertos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que, con sede en el INAP, mantuvo su actuación durante varios años, aunque el acuerdo había sido firmado por la entonces presidenta María Estela Martínez de Perón. Entre otras cuestiones que destaca, se incluye la firma de un convenio entre la Nación y las provincias para la creación del Sistema Nacional de Capacitación.

Un logro significativo de la gestión de Alfonsín fue la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG), un grupo de élite con formación intensiva y seleccionado tras sucesivas pruebas. En su momento, la decisión fue criticada porque los AG no forman parte del escalafón de la APN, lo que no dejó de generar rispideces en la gestión cotidiana de las organizaciones. Podría decirse que los avatares de ese cuerpo son una señal de los cambios de políticas hacia el interior de la propia administración. Si bien el cuerpo no forma parte explícita de la alta dirección pública, en la práctica muchos de

sus miembros han ocupado estos cargos, con lo que uno de sus rasgos distintivos —la formación interdisciplinaria— parecía mostrarse como necesaria para el ejercicio de estas funciones. Durante el mismo período, se creó la Maestría en Administración Pública, fruto de un acuerdo entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el INAP, promoviendo la participación de funcionarios públicos en el proceso formativo.

Con la instauración en 1991 del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), se da un nuevo impulso a la capacitación de los directivos públicos. El título específico sobre capacitación hace referencia a este sector¹³. La incorporación del concepto de «alta gerencia pública» da cuenta del giro discursivo y conceptual que comienza a gestarse en ese período, con la incorporación de principios doctrinarios propios del gerencialismo y de las reformas estructurales que se estaban dando en Gran Bretaña y Estados Unidos y eran replicadas en esta región. Como es sabido, el SINAPA establece la separación entre la alta gerencia pública (o funciones ejecutivas) y la carrera administrativa llana, rompiendo así la tradición de que la función directiva es la culminación de la carrera administrativa. En 1994, a través de la Resolución de la Secretaría de la Función Pública N.º 42, se reglamentan los requisitos de capacitación establecidos en el SINAPA y se formalizan tres niveles formativos con sus requisitos específicos: a) alta gerencia pública; b) formación superior; y c) entrenamiento laboral.

Diversos artículos de la *Revista Aportes*, en particular el N.º 9, dan cuenta de esta orientación gerencialista: visión del ciudadano como cliente e incorporación de los valores de la gestión empresarial en la formación de los directivos públicos.

¹³ ARTÍCULO 54.- Los cursos de alta gerencia pública y de formación superior, requeridos para el desarrollo de la carrera en el anexo I al sistema nacional, serán dirigidos por el Instituto Nacional de la Administración Pública.

ARTÍCULO 55.- El personal que hubiera accedido al ejercicio de funciones ejecutivas por los mecanismos de selección previsto en el presente sistema nacional, deberá realizar el curso de Alta Gerencia Pública en un período de un (1) año a partir de la fecha de asunción.

El incumplimiento de este requisito impedirá la obtención por parte del agente de la calificación sobresaliente.

Asimismo, la visita de mentores del pensamiento en boga, como Francis Fukuyama, tendieron a modelar la visión neo-empresarial en los directivos públicos (Ramíó Matas, 2001). En buena medida, el contexto cultural de la época favoreció la instauración de esta visión en la APN, lo que logró un significativo arraigo entre los funcionarios, particularmente en el cuerpo directivo del Estado.

Un momento interesante, y que vuelve sobre el tema de los vaivenes de la formación o profesionalización de directivos públicos —y de funcionarios en general— corresponde a la creación del Instituto Superior de los Economistas de Gobierno. Zuvanic y Guidobono (1998) identifican entre las condiciones de su fortaleza: «... la continuidad del proyecto en el tiempo». Sin embargo, en el año 2000, el ISEG fue disuelto. En medio de una crisis financiera profunda, el Decreto 889/01 anuló el carácter descentralizado del Instituto y unificó en una única área al sistema de capacitación.

En este período tuvo inicio la transferencia de las decisiones de capacitación a los propios organismos, excepto la relacionada directamente con los altos directivos públicos. Estas estrategias se continuaron con las formulaciones de los planes estratégicos de capacitación y planes anuales de capacitación. Asimismo, significó la propuesta de pensar al INAP como institución de referencia para toda la APN y no, como había sido en la década anterior, como patrimonio exclusivo del SINAPA. En la Resolución N.º 2 de 2002 se reformulan las exigencias de capacitación y, respecto de los directivos públicos, se proponen objetivos generales del Programa de Alta Gerencia Pública, en el que, si bien en un marco de generalidad, se proponen objetivos que merecen ser sostenidos, como por ejemplo: «presentar la agenda de gobierno e involucrar a los gerentes en un proceso de planificación estratégica de gestión...». Esto, sin abandonar, como se ve, el sesgo gerencialista que se sustenta.

En términos generales, salvo algunas experiencias aisladas, el ciclo kirchnerista no prestó especial atención a la formación específica de los directivos públicos, en el contexto de que, aun manteniendo las formalidades de la carrera administrativa —a través del SINAPA y luego el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)—, no se procedió a la renovación de los concursos para las funciones ejecutivas. La experiencia iniciada por Norberto Ivancich

al frente de la Subsecretaría de Gestión Pública, de convocar a reuniones abiertas donde los ministros exponían sus propuestas de gestión estuvieron direccionadas principalmente a los directivos, aunque no tuvo continuidad en los años siguientes.

El Convenio Colectivo de Trabajo para el Personal de la Administración Pública Nacional reguló la existencia de un Fondo Permanente de Capacitación (FoPeCap) integrado por cinco representantes del Estado y cinco representantes de entidades sindicales (UPCN y ATE), quienes se encargan de identificar las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal comprendido, y de administrar los recursos financieros que se les asignen. Esto habilitó la posibilidad de profundizar la articulación entre la APN y las universidades, particularmente públicas en cuanto a la identificación y concreción de instancias de formación. Por ejemplo, la creación de la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA en 2009 se dio en el marco de conversaciones con la Jefatura de Gabinete de Ministros dentro del FOPECAP, con una clara orientación a la mayor profesionalización de los directivos públicos¹⁴.

El ciclo macrista puso el acento en la formación relacional más que en contenidos propios de la administración pública, y produjo el intento de separar totalmente las funciones directivas de la carrera administrativa, en una profundización de la visión gerencialista. Sin embargo, este proyecto, inicialmente consensuado con UPCN, quedó postergado y, el último acuerdo paritario volvió a postergar su tratamiento por los próximos seis meses.

Esta breve mirada se propuso mostrar algunas tendencias en la formación de directivos públicos, tanto en lo metodológico como en las orientaciones, ya que, en una primera etapa (ISAP) prevaleció el fortalecimiento de los aspectos técnico-presupuestarios, mientras que en la década del noventa sobresalió la mirada gerencialista, profundizada durante el cuatrienio macrista. Si bien durante el ciclo kirchnerista esta perspectiva fue subordinada a las directrices de las políticas públicas marcadas por los principios de redistribución,

¹⁴ Actualmente, el 50 % de sus estudiantes son funcionarios de la APN.

atención a los sectores subordinados, etc., esto no se expresó en un programa formativo específico para los directivos.

El directivo público como bisagra entre la «política» y la «administración»

Siendo parte de un debate histórico la tensión entre política y administración, justamente, el punto crítico de esta tensión está en el rol de los directivos públicos. Las estrategias de abordaje (siempre incompletas) han virado de la máxima tecnificación de los cuerpos directivos y su total separación respecto de las conducciones políticas, a prácticas en las que se ha privilegiado la designación de confianza por encima de criterios técnico burocráticos (*spoil system*). Guy Peters (2015) muestra y conceptualiza la enorme variedad de interacciones entre la administración, la política y los actores de la sociedad civil. Si a esto agregamos la clásica afirmación de Oszlak y O' Donnell (1976) sobre la administración como una «arena de conflicto», no hay duda de que los intentos de escindir el nivel directivo de los equipos gobernantes suponen, en el mejor de los casos, ingenuidad; y en el peor de los casos, la idea de independizar de la política a quienes ocupan cargos de decisión importantes. Esto es similar a cuando se propone la independencia «técnica» de determinadas agencias que, lejos de la ingenuidad, persigue liberar de la supervisión de la política áreas de importancia para intereses económicos —desde los noventa, principalmente financieros—; de este modo, se busca que su «independencia» facilite su subordinación a las estrategias de los actores financieros. Lo anterior no obsta para comprender que el polo simétrico (Cormick, 2013), relacionado con la «lealtad política», corre dos riesgos fundamentales: por un lado, la posible baja calificación técnico-profesional de estos funcionarios y, por otro, que en virtud del alineamiento político acepten y ejecuten decisiones que ellos mismos considerarían técnicamente inapropiadas.

En este sentido, tomando la clásica identificación de competencias propuesta por el Consejo Federal de la Función Pública (2008) —ético-institucionales, técnico-profesionales y actitudinales, y sin ignorar la necesidad de contar con

las dos últimas—, es prioritario que los directivos públicos reúnan competencias ético-institucionales, sustentadas en la convicción de la relevancia de lo público (ejemplo antagónico del reciente: «el Estado es como una empresa»): respeto por los valores democráticos, primacía de la constitución nacional por encima de miradas particularistas, y, en otros términos, responder a los principios ya establecidos por Max Weber (1997) en su caracterización de la burocracia. Más allá de las obvias dificultades de resolución, no debería ser un criterio de inclusión/exclusión *per se* el alineamiento político partidario de estos funcionarios (más aun teniendo en cuenta la relativa volatilidad de tales alineamientos).

En un trabajo anterior (Cormick, 2019) se señalaba la dificultad para establecer continuidad de políticas públicas en países periféricos —aunque también podría plantearse para el conjunto de los estados— en la medida en que no logra establecerse una hegemonía tal que dé lugar a un «programa» de gobierno con cierta continuidad a lo largo de décadas. Los cambios ocurridos en las políticas públicas en 2003, 2015 y 2019 liberan de toda aclaración. Esto plantea la dificultad del directivo público de «leer» adecuadamente la orientación de la política que se está impulsando, independientemente de sus adhesiones personales. A su vez, invita a las autoridades políticas a las designaciones transitorias de directivos (período kirchnerista) o a la inflación de cargos y designación transitoria de directivos, como se dio en la reciente gestión del ingeniero Mauricio Macri.

No escapa a estas cuestiones la instauración en este período de una mirada gerencial de la gestión pública, donde cuestiones tales como acuerdos o compromisos de gestión, o una supuesta autonomía de los directivos para diseñar sus políticas incluso en aspectos presupuestarios y de recursos humanos (lógica desde la que se privilegiaba la obtención de resultados por encima del apego a normas, tildadas de procedimentalistas y obstaculizantes), han puesto recurrentemente en tensión la lógica de gestión de estos funcionarios. Esta mirada de mercado instalada en el período 2015-2019, derivó muchas veces en claras superposiciones de intereses privados con la función pública. En esa línea, y más allá de que no tuviera aplicación práctica, el SINAPA habilitó la selección de directivos públicos no solo dentro del ámbito

de la administración, sino también entre posibles candidatos de la sociedad civil. Esto es un traslado de las reformas británicas, que consideraban más atractivas para el sector público las experiencias gerenciales fraguadas en el mercado que las propias internas de la administración.

A reserva de analizarlo más en profundidad, no parece desencaminado que el Estado busque contar con directivos surgidos, no solo del mercado, sino de diversas experiencias de la sociedad civil, del mundo académico o de las organizaciones sociales o de trabajadores. Lo importante es tener en cuenta la necesidad de identificar la fortaleza de las competencias ético-institucionales de estos candidatos para ocupar puestos directivos en el estado.

Fuentes de formación de los directivos públicos

Dicho de manera sucinta, es posible identificar diversas vías de formación de los directivos públicos.

- Formación externa (sistema educativo).
- Instituciones estatales de capacitación.
- Transferencia interna de saberes.
- Trasmisión del plan de gobierno.

En cuanto a la formación externa, el perfil profesional de los directivos públicos se concentra en abogados, contadores, ingenieros y médicos. Sin embargo, en términos generales, la formación ofrecida por las carreras más tradicionales de estas ramas del conocimiento no presta atención a la problemática pública y, en muchos casos, la formación está orientada a disputar contra el Estado en términos legales o tributarios. La creación de universidades a partir de la década del noventa incorporó nuevas preocupaciones sobre el ámbito público, y dio lugar a la creación de carreras de grado y a la expansión del sistema de posgrado en esa materia.

Estas nuevas instancias formativas han generado una masa de producción académica y una cantidad de cuadros profesionales con una mirada más

amigable hacia lo público. Sin embargo, en muchos casos, no fue tan sencillo acceder con esos títulos al ejercicio de funciones en el sector público, con lo que se generó una suerte de situación auto-reproductiva, a través de la docencia y la investigación en la misma institución educativa.

En el marco de la abundante producción académica sobre la temática pública, quizás esté faltando la construcción de una visión sobre la burocracia que pueda discutir con los paradigmas formulados desde las principales fuentes de reflexión internacional. Así como es posible identificar un pensamiento crítico tanto en lo que hace a las doctrinas económicas como en la mirada sobre lo político, no parece ocurrir algo similar en el pensamiento sobre la administración pública.

En cuanto a las instituciones estatales de capacitación, no hay duda de que el INAP, con su larga trayectoria desde 1973, es la imagen de la capacitación en el sector público. Y el período de más intensa actividad estuvo centrado en el fortalecimiento del SINAPA, a lo largo de la década del noventa, cuando, como se indicó, se estableció un Programa específico de Formación de Alta Gerencia Pública, con un marcado sesgo relacionado con las visiones neo-empresariales.

Por otro lado, existen ámbitos de formación específica para determinadas jurisdicciones o profesiones. En el caso de Relaciones Exteriores, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) es la puerta de ingreso para la carrera diplomática. Una entrevista con quien fuera director académico del Instituto de Servicio Exterior de la Nación (ISEN), el Dr. Franco Castiglioni, hace referencia a tres momentos de reclutamiento para el Instituto. Originariamente se seleccionaban casi exclusivamente abogados, en forma preferencial de la Facultad de Derecho de la UCA, lo que marcaba, de por sí, una orientación del sistema. A partir de la década del noventa, bajo la gestión de Roberto Russel, se produjo una ampliación en la búsqueda con acento en el mérito para el ingreso a la carrera y el anonimato en las pruebas de selección. Finalmente, durante la gestión kirchnerista la ampliación se expresó en realizar la selección en todo el país, manteniendo el anonimato y los criterios de mérito, con la incorporación de saberes específicos de la carrera diplomática tales como comercio exterior, defensa de Malvinas, mirada latinoamericana, etc.

A continuación de los dos años de formación, se ejercían seis meses de experiencia en ámbitos de gestión.

Por otra parte —y esto cabe para muchos procesos formativos—, esta misma fuente señaló la importancia del contacto con funcionarios de experiencia en la formación de los cuadros del área. Esto nos plantea una tensión, ya que por un lado se muestra el valor de la formación «informal», pero por otro, en casos en que la formación sistemática busque modificar determinadas pautas y visiones, dicha informalidad puede convertirse en un contrapeso cotidiano a los nuevos valores a proponer¹⁵. La reciente revisión del actual plan de estudios, que incluye una serie de asignaturas vinculadas con la historia, la economía y las relaciones internacionales de nuestro país, permitió notar un sesgo fuertemente academicista en la bibliografía histórica, orientación que presentada de manera casi monopólica, supone una visión parcial de nuestra historia. Algo similar puede mencionarse respecto de la bibliografía económica con predominio de visiones neoclásicas.

La creación de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (ECAE)¹⁶ da cuenta de una carencia del sistema universitario, al plantearse la importancia de pensar la especificidad del abogado del Estado. Una somera revisión de su página permitió encontrar una mirada no formalista sobre la función del abogado del Estado, donde, por ejemplo, se sostiene:

... parece importante también que nos formemos en historia y en finanzas públicas. Un colega del seminario me decía el sábado que valoraba los materiales del curso, y que en comparación, las materias de la carrera de abogacía de su facultad le parecían bastante «vacías»: (...) tenemos que pensar entre todos el sentido final, no casual, de ese gradual 'vaciamiento' de la vida académica (cultural y política) y de la formación humanista de los abogados: el vaciamiento del Derecho. ¿A qué intereses sirve un derecho «vacío» de ideas, sin contenidos, sin

¹⁵ Algo similar señaló en su momento Sabina Frederic respecto de la formación de los aspirantes a oficiales en las FF. AA., en lo que hace a la tensión entre los saberes transmitidos a través de los cambios en los planes de estudio y la influencia de los instructores de campo.

¹⁶ Decreto 754/1994.

compromiso real? Tal vez es más fácil tener abogados que no sean capaces de pensar demasiado. Nosotros queremos contrarrestar eso. Porque para defender a la Patria primero hay que saber dónde uno está parado. Cómo llegamos a tener el país que tenemos. La enorme deuda social que tenemos. La deuda «interna», como se dice. Hace falta construir pensamiento (Croxatto, 2020).

Por su parte, la antigua Escuela de la Defensa Nacional (EDENA), creada en 1952 por el gobierno del General Perón, y hoy transformada en la Facultad de la Defensa Nacional (FADENA), ofrece una Maestría en Defensa Nacional. Sin embargo, la oferta no está vinculada al ingreso a la carrera administrativa de la jurisdicción —como vimos en el caso del ISEN— ni tampoco con estrategias explícitas de formación interna (como la ECAE). Otra estrategia formativa (Especialización en Gestión Civil de la Defensa) no logró cuajar en el tiempo y fue desactivada (Cormick *et al.*, 2019).

La transferencia interna de saberes está vinculada a la experiencia y su impacto en la formación de los trabajadores con menor trayectoria laboral. Iniciando por algunos aspectos «negativos», es posible observar la dificultad o resistencia de los directivos con mayor experiencia por transmitir a sus subordinados inmediatos los saberes adquiridos, en una suerte de apropiación del conocimiento organizacional. Muchas veces se ha visto que funcionarios con alta capacidad técnica y gran compromiso institucional no cuentan con previsibles cuadros de reemplazo. Este *encriptamiento del saber* también se aplica hacia las autoridades superiores, particularmente funcionarios políticos que carecen de conocimientos específicos sobre aspectos particulares de las organizaciones. En la misma línea, determinado peso de la experiencia actúa como límite a la incorporación de nuevas herramientas, por ejemplo, en los cambios tecnológicos. En esos casos, el disciplinamiento vertical «externo» es el que impone las reglas de incorporación de estas transformaciones. Sin embargo, y en la misma medida, la experiencia acumulada es una fuente de conocimiento de la memoria institucional, y por eso, deberían diseñarse estrategias que faciliten que tanto los agentes menos expertos como las autoridades políticas deberían contar con instancias que estimulen la transmisión de experiencias (actividades de ateneo, charlas formativas, etc.).

Otro ámbito formativo de los directivos públicos está en la transmisión del Plan de Gobierno desde la conducción política a los funcionarios y trabajadores públicos. La pregunta que cabría aquí es: ¿cuáles son las razones que impiden que esta sea una práctica sistemática? Quizás un argumento sea la vertiginosidad que se genera al iniciar un período de gobierno. Los objetivos a cumplir son amplios y diversos y «no hay tiempo para explicar lo que se va a hacer». Otra razón radica en la desconfianza de los funcionarios políticos hacia los trabajadores de los organismos y, en particular, hacia los directivos (sospecha de complicidad con una gestión anterior). Parte de esta desconfianza remite a la idea de «capas geológicas» de la burocracia, en las que se supone que hay permanencias de lealtades ajenas. Si la tarea es construir lealtades, se agregará una nueva capa que se establecerá por encima (o en paralelo) de las anteriores y que responderá a los objetivos de gestión presentes.

Asumiendo esas dificultades —reales o imaginarias—, puede pensarse que es posible construir liderazgo sobre el empleo público a través de la transmisión de los objetivos de gobierno, el debate acerca de los caminos a seguir y al prestar atención tanto a las miradas expertas como a las innovadoras. Tratándose de un ámbito con múltiples entradas, la conducción política de las organizaciones se encontrará seguramente con visiones divergentes e incluso contrapuestas a las finalidades buscadas. El arte de la conducción debería permitir que todas las visiones se hagan presentes y que se puedan aprovechar las capacidades de los distintos directivos.

A modo de cierre

En primer lugar, es útil subrayar que las cuatro opciones formativas pueden ser válidas en función de las condiciones concretas presentes en cada organización, teniendo en cuenta no solo las ventajas sino también las limitaciones de cada una de ellas.

La pregunta que sigue pendiente es si es necesario diseñar una carrera específica para los directivos públicos. Como se ha visto, esta cuestión ha

sido abordada a lo largo del tiempo con estrategias diferentes, e incluso llegó a generar la propuesta de crear una carrera de los directivos públicos aislada de la carrera administrativa. Como se señaló, su aplicación ha sido suspendida hasta fines de año, quedando en duda si la estrategia gubernamental es de continuidad o cancelación.

Por otra parte, también se ha hecho mención a la cuestión del acceso a cargos de directivos públicos de candidatos provenientes de ámbitos no estatales. En caso afirmativo, como aquí se propone, no puede omitirse la evaluación y calificación de estos trabajadores en cuanto a sus competencias ético-institucionales.

Actualmente, los Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) y Planes Anuales de Capacitación (PAC) son el resultado de un trabajo en conjunto de distintos actores. Entre ellos, se encuentran los directivos de cada organismo, los funcionarios de las áreas de Recursos Humanos y los consejeros gremiales de capacitación, con la asistencia técnica del INAP, que establece las pautas metodológicas y los lineamientos para el diseño, elaboración y evaluación de dichos planes. No siempre el diseño de estos planes se vincula efectivamente con las políticas impulsadas por la jurisdicción, a veces porque la misma jurisdicción presta escasa atención a la formación de los funcionarios. En ese contexto, el FoPeCap (Fondo Permanente de Capacitación) es un instrumento importante, que ha tenido una aplicación diversa. El riesgo, en estos casos, es que los proveedores de capacitación —por ejemplo, las universidades nacionales— ofrezcan paquetes de capacitación preelaborados y no vinculados a los planes estratégicos y anuales de las jurisdicciones. La formación y capacitación no debería ser pensada exclusivamente como el cumplimiento de un requisito formal para las carreras individuales, sino que debe tener un componente ligado a las grandes temáticas del Estado —servicio público, ética, integridad— y en parte también a los proyectos de gobierno.

En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa, el presidente Alberto Fernández propuso la creación del Programa de Innovadores de Gobierno, una suerte de «nuevo» Cuerpo de Administradores Gubernamentales. En primer

lugar, señala la necesidad de «volver a ponerlo en valor [al Estado]» y, esto significa la necesidad de: «un Estado activo, con nuevas capacidades». Pero no ubica estas nuevas capacidades por fuera de la administración, sino que «tienen que ser reconocidas y promovidas a partir de las mejores expresiones que hoy ya existen en la Administración Pública Nacional». Desde esa lógica, recuperando experiencias virtuosas del Estado:

Vengo a anunciar el relanzamiento de un sueño de Raúl Alfonsín, en los albores de nuestra democracia en 1983: el cuerpo de administradores gubernamentales. Un cuerpo profesional de servidores públicos formados con excelencia académica, con arraigo a la carrera administrativa y con una mística de transformación del Estado para ponerlo al servicio de la sociedad.

Esta convocatoria se llamará Programa de Innovadores de Gobierno, para lo cual:

... vamos a lanzar un concurso nacional para conformar un cuerpo profesional, estable y creativo entre los mejores empleados públicos y entre los jóvenes de todo el país con vocación de incorporarse al servicio civil, para que estén en condiciones de impulsar cambios significativos en el Estado Nacional.

Es decir, que incluirá expresamente a los actuales trabajadores públicos. El supuesto del que se parte es que «no podemos construir un Estado del siglo XXI con las herramientas de un Estado del siglo XX». Está claro que esta propuesta incluye una clara orientación hacia la formación en temas como modernización e innovación; «Estado abierto»¹⁷; fortalecer los variados usos de las TIC en el marco de un Plan de Soberanía Tecnológica; así como la vinculación en redes y, principalmente, profundizar estrategias de inclusión y alfabetización tecnológica entre los sectores populares, sin lo cual, los esfuerzos por la democratización en el acceso a la información seguirá siendo una promesa un tanto vana.

¹⁷ De acuerdo con la terminología propuesta por el Instituto Patria (Rey, 2019).

Cabe agregar a estos aspectos la formación específica de las diversas áreas propias del ámbito público, ya que, como se ha comentado previamente, buena parte de la formación profesional adolece de la mirada propia de las necesidades, prioridades y miradas específicas de la gestión estatal. No puede escapar a esto tampoco la formación en la comprensión del Convenio Colectivo de Trabajo, teniendo en cuenta, principalmente, que la «mirada gerencial» y de ciertas profesiones tiende a ser adversa a una perspectiva de derechos. En ese contexto, su formación deberá integrar cuestiones tales como temática de género, violencia laboral, condiciones y medio ambiente de trabajo, además de la interacción de los funcionarios públicos con los diversos actores sociales. Este último aspecto requiere algunas reflexiones.

Por un lado, la relevancia de romper el clásico aislamiento que caracteriza a la administración de cuño weberiano y que, en las actuales circunstancias, obliga a pensar en formas de gestión que incorporen de manera práctica a actores de la sociedad civil. Ejemplo de esto se da en la actual gestión del Ministerio de Desarrollo Social, por usar un caso. Sin embargo, se sabe de la existencia de formas de interacción con actores (en este caso poderosos) que más que representar intereses globales de la sociedad o de parcialidades propias de los sectores subordinados, expresan la colonización que sufren sectores estratégicos de manos de representantes de los intereses concentrados. Ejemplo serían recientes designaciones en el Instituto Nacional de la Yerba Mate y en Metrogas, así como viejas experiencias en áreas de energía, sector financiero, etc.

Finalmente, retomando tanto las ideas respecto de la formación de los directivos públicos como la propuesta presidencial del Programa de Innovadores de Gobierno, desde esta visión se propone que este conjunto de estrategias pueda ser pensado de manera federal. Es decir, a través del actual COFEFUP¹⁸ proponer estrategias que se orienten a pensar modelos de carrera administrativa que, sin ser uniformes, busquen acordar una serie de principios comunes, entre los que podrían contar una estrategia formativa básica (más allá de los aspectos particulares de cada jurisdicción), y

¹⁸ Consejo Federal de la Función Pública (anteriormente, Consejo Federal de Modernización).

herramientas de selección que contemplen tanto las capacidades técnicas como las ético institucionales, a la vez que permitan identificar un espíritu innovador orientado al bienestar general¹⁹. Para esto debe contemplarse tanto la multiplicidad de formas de acceso a los cargos públicos, así como la diversidad de trayectorias de estos funcionarios. En lo que hace al ámbito más estrictamente local, es abundante la bibliografía que señala la baja calificación de los funcionarios locales (Iturburu, 2005), por lo que es necesario redoblar el esfuerzo de fortalecimiento de estos funcionarios²⁰.

Las herramientas mencionadas previamente, pueden incluir tanto los sistemas de selección por concurso (con todas sus observaciones) como el resultado de una carrera ascendente reconocida por pares y superiores, o la conformación de equipos potencialmente directivos que puedan ser seleccionados de acuerdo a necesidades específicas de gestión, sin que ello signifique menoscabo de quienes cuentan con las competencias oportunamente adquiridas.

Lo que se quiere proponer como conclusión, es que, al igual que en otros menesteres del saber en general, no existe un único mejor modo de formación de cuadros directivos; que la combinación sabia de distintas estrategias es probablemente una vía razonable para su fortalecimiento; y que, igualmente, los procesos de selección en busca de la calidad directiva deben contemplar tanto la dimensión técnica –relativamente fácil de evaluar– como otras y más complejas dimensiones actitudinales; también el contradictorio valor de la experiencia y la identificación del compromiso genuino con lo público, como requisito imprescindible para aspirar a su ejercicio, pero de difícil identificación en procesos selectivos de corto plazo.

¹⁹ Y, aunque esté fuera del alcance de este artículo, cierto grado de cercanía en las remuneraciones de los tres niveles de gobierno, respetando las diferencias territoriales pero partiendo de pisos relativamente comunes.

²⁰ Para ambas condiciones, podría caber la afirmación que Guerrero (2010) pone en palabras de Herbert Spencer en cuanto a que «... dentro de la [sociedad] proliferan familias de clases alta y media que desean colocar a sus hijos en cargos de la administración pública, aumentando así la predilección por la carrera administrativa, sobre cualquier otra profesión».

Al hacer referencia a la perspectiva federal, se plantea incluir en la propuesta presidencial la formación de los directivos provinciales y locales. En este punto es útil tomar experiencias existentes, como el caso de los Expertos en Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, la Maestría en Gobierno y Economía Política de la provincia del Chaco —que funciona a través de un convenio entre la Escuela de Gobierno de la Provincia, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional del Chaco Austral, y que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades del sector público del nivel provincial y municipal—, así como distintas estrategias formativas de provincias a través de sus institutos provinciales de administración pública. Y, en el caso municipal, la propuesta que en su momento aplicó el proyecto Unidesarrollo para la formación de funcionarios municipales en la Provincia de Buenos Aires.

Queda pendiente para nuevos abordajes indagar en qué medida, calificados técnicos y profesionales que ingresan a áreas especializadas o empresas públicas incorporan dentro de sus prácticas, además del imprescindible saber técnico, la dimensión ético-institucional a la que se hiciera referencia más arriba.

Referencias bibliográficas

- Chumbita, H. (s/f). Innovaciones en la gestión pública. Acerca de algunos modelos, experiencias e interrogantes en Argentina. Datos actualizados a junio de 2020. <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/191/0029606.pdf?sequence=1>
- Consejo Federal de la Función Pública-Comisión de Empleo Público y Carrera. (2008). Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores. Aprobado por la 2ª Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de la Función Pública, Santiago del Estero, 28 de agosto.
- Cormick, H. (2013). Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas. *Perspectivas de Políticas Públicas*, año 3, (5), 45-75.
- Cormick, H. (2019). La Nueva Gestión Pública. Su aplicación en los países de la OCDE y en Argentina. *Revista Ucronías*.
- Cormick, H. et. al (2019). Informe de investigación N.º 2. Teoría y práctica de la gestión y gobernabilidad en grandes organizaciones nacionales: Organización y gestión en el Ministerio de Defensa. UNM Editora.
- Croxatto Guido L. (2020). *Consignas finales*. Seminario Cómo defender al Estado.
- Del Corro, F. (2017, 22 de noviembre). Relanzamiento del INAP: proyecto para jerarquizar la administración pública. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/201711/225186-relanzamiento-del-inap-reabre-proyecto-para-la-jerarquizacion-de-la-administracion-publica.html>
- Furlong, J. P. (24-27 de octubre de 2000). *Evolución institucional del INAP de Argentina: antecedentes, desafíos y estrategia de desarrollo en la presente etapa*. v Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Iturburu, M. (15-16 de septiembre de 2005). *Incoherencias entre estrategia y gasto en personal en los municipios argentinos*. VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Buenos Aires.

- Makón, M., Cormick, H. y Rey, M. (5-9 de noviembre de 2001). *El papel del INAP en la política de modernización del Estado: capacitación para la nueva gestión pública*. VI Congreso Internacional del CLAD.
- Orlansky, D. (2006). *Política y burocracia: la reforma del Estado en Argentina*. Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Económicas.
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes. Documento CEDES-G.E. CLACSO, (4).
- Peters, G. [1999] (2015). La política y la administración pública. En Corporación Andina de Fomento (ed.). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. CAF.
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional. Revista del CLAD. *Reforma y Democracia*, (21).
- Rey, M. (2019). Gobierno Abierto e innovación: de conceptos hegemónicos a un pensamiento nacional. En C. Bernazza (coord.). *Más y mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional*. PATRIA.
- Weber, M. [1997] (1922). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Zuñanic, L. y Guidobono, G. (1998). Recursos humanos y reforma de la Administración Pública. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Edición 9.

Se terminó de editar en
Febrero 2022

La serie *Cuestiones de Estado* se inscribe en una línea de trabajo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) que procura resaltar la importancia de la política pública como uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática, plural, equitativa y diversa.

Esta serie contribuye a revalorizar el Estado desde una perspectiva multidimensional e interdisciplinaria, susceptible de trascender miradas compartimentadas y reduccionistas sobre el quehacer estatal. Se propone un enfoque renovado que tenga como principal eje la reflexión desde el propio ámbito estatal sobre sus diferentes prácticas, saberes e ideas, poniendo en perspectiva histórica los aportes, logros y desafíos que afronta el sector público en la Argentina.

Cuestiones de Estado no pretende proporcionar un conjunto de recomendaciones abstractas y desligadas de todo marco social e histórico, sino que procura situar las prácticas y saberes estatales en un contexto más amplio y concreto que dé cuenta de las especificidades de cada caso particular. Para ello, es también fundamental recuperar la historia, la memoria institucional y las trayectorias singulares de organismos públicos clave, como lo es el INAP, y su importancia para las tareas de capacitación e investigación en un mundo cada vez más dinámico y con múltiples desafíos.

Esta selección de textos de Hugo Cormick invita a repensar el diseño de política pública y las estrategias de gestión en el Estado, no solamente en función de los aspectos técnicos, sino también —y fundamentalmente— a partir de los marcos ético-institucionales que permiten reforzar lo público, el interés general y la democracia en la gestión estatal.

Beatriz de Anchorena es magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Georgetown University y UNSAM) y subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación.

Gustavo Badía es magíster en Administración Pública (UBA) y asesor en la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la SGyEP-JGM.

