TOP

boletín 11 Tecnología para la Organización Pública

Si usted desea recibir el boletín **TOP** puede suscribirse aquí »

QUIÉNES SOMOS	CONTENIDO
BIBLIOTECA VIRTUAL TOP	• **Conocimiento y educación superior en américa latina: ¿mercancías incómodas?** *ver »* *Leonardo Garnier* • **Gestión de recursos humanos en el sector público** *ver »* *Artículos de Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic y Mariano Tommasi, Rafael Martínez Puón, Nelson Marconi y Noemí Pulido*
AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO	• **América Latina: Mayor predominancia laboral masculina que en casi todo el resto del mundo** *ver »* *Comentario de Jorge Hintze*
FORMACIÓN VIRTUAL DE POSGRADO	• **Programa de Formación Virtual de Posgrado en Gestión Pública** *ver »* • **Programación de cursos primer semestre 2005** *ver »*
BEHN´S REPORT	• **Sobre el desafio del año dos** *ver »* *Artículo de Robert Behn*
BOLETINES DE INTERÉS	• **Enlaces a otros boletines de interés** *ver »*

BIBLIOTECA VIRTUAL TOP

volver al índice

Biblioteca Virtual TOP »

Otras Publicaciones de interés »

(debe estar conectado a internet)

Conocimiento y educación superior en américa latina: ¿mercancías i

Artículo de Leonar

Por muchas décadas, se ha argumentado que los países menos desarrollados 'desperdiciar' sus recursos públicos en educación superior mientras sigan enfrentando cobertura y calidad en los niveles de educación básica. Sin embargo, según posiciones la calidad del conocimiento generado en las instituciones de educación superior - y su a en la economía - se torna cada vez más crítica para la competitividad internacional. El au fundamentada posición sobre esta controversia.

a

Gestión de recursos humanos en el sec

A

Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic y Mariano Tommasi, Rafael Mar
Nelson Marconi y N

En el sector público más que en cualquier otro, la gestión de los recursos humanos es de los resultados finales. Por otra parte, el empleo público no se reduce a una transacción patrones y trabajadores: ser servidor público, a diferencia de lo privado, es un derecho o vez que un deber frente a la sociedad. Sobre este tema, cuatro artículos presentar complementarias.

Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic y Mariano Tommasi
"Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma de en Argentina"

Rafael Martínez Puón
"Riesgos y oportunidades en la implantación del servicio profesional de carrera"

Nelson Marconi
"Políticas integradas de recursos humanos para o setor público"

Noemí Pulido
"La identificación de la capacitación gerencial prioritaria en el sector público"

AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO

volver al índice

América Latina: Mayor predominancia laboral masculinac todo el resto

Comentario de J

En América Latina participan del mundo bastante menos que en resto del planeta. En la re menos de mujeres que ho parte de la fuerza laboral 65 años de edad. Un países, que incluye un población de la región diferencia del 47% de masculina en la fuerza la sólo superados por los pa del Golfo Pérsico (en los religiosos podrían ser c explicar estos valores).La de mayores de 50 años mundo del trabajo, en encuentra en valores promedio mundial: sólo ha laboral un 14% menos de de menores a esa edad.

Algunos índices obtenidos a partir de datos de la Organización Mundial del Trabajo, s equidad laboral entre género y edad es muy irregular en el mundo.

FORMACIÓN VIRTUAL DE POSGRADO

Programa de Formación Virtual de Posgrado en Gest

volver al índice

El ***Programa de Formación Virtual de Posgrado en Gestión Pública*** es una iniciati
cuya ***misión*** es contribuir a la **profesionalización de la gestión** pública en l
iberoamérica desde una perspectiva crítica del estado del arte que tome en cuenta la
histórica y contextual de la región, el peso de sus **culturas políticas** y su inserción
globalizado en el que tienden a diluirse las fronteras nacionales, promocionando la **reva
lo público** y la responsabilización de la gestión frente a la sociedad y el fortalec
gobernabilidad democrática.

El Programa está compuesto de un total de 15 cursos virtuales de posgrado, obteniendos
aprobar, de entre ellos, ocho cursos obligatorios y cuatro optativos, por un total de 465
Está dirigido a gestores públicos, docentes, responsables de organizaciones no gube
personas interesadas en lo público. Cada semestre se dicta un cilco lectivo en cuyos cu
participar a través del programa o de forma independiente. ver plan de estudio»

Programación de Cursos Prime

volver al índice

Cursos Especiales para Instituciones »
(debe estar conectado a internet)

Curso virtual

Evaluación de resultados e impactos de organ y programas públicos *(11 de abril al 1*

¿Cómo medir los resultados y los impactos cuando se trata de la producción de ***valor público***? ¿Cuáles son los indicadores de eficacia y eficiencia de la asignación de los recursos? El curso desarrolla la aplicación de herramientas para la evaluación de la ***Efectividad*** y la ***Sostenibilidad*** de los logros de organizaciones y programas que producen valor destinado a la sociedad, tales como los sociales, de tecnología, educativos, agropecuarios, de desarrollo productivo y otros, así como la evaluación de resultados e impactos de las instituciones públicas frente a su contexto. Se aplicará el Tablero de Control de Efectividad Sostenible -*EFESO*-, herramienta de análisis de las políticas y la asignación de recursos.

UNIVERSIDAD NACIONAL LITORAL Argentina

TOP Tecnolog Organiza Pública

Ver temario »

Curso Virtual de posgrado:

Conducción y gerencia en instituciones públicas *(25 de abril al 25 de julio)*

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL Argentina

Tecnología para la Organización Pública TOP

La conducción y la gerencia en las organizaciones de
desarrollan en un ambiente no sólo gerencial sino tar
político. El curso apunta a proporcionar a los gestores
la visión de la gestión pública de carrera y a los gestc
carrera la perspectiva del gestor político. El propósito
del curso es proporcionar una **visión de espejo:** que
gestores políticos vean la perspectiva de los gerentes
viceversa. Esto logro es esencial como aporte a la ef
la gobernabilidad democrática de las instituciones de

Curso virtual

Administración financiera pública para no esp

(25 de abril al

La forma en que se administra el aparato estatal se ha convertido, legítimamente, en una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. El conocimiento de los fundamentos de la administración estatal desde la perspectiva del ciudadano, el político y el servidor público no especialista en la materia es indispensable para entender críticamente cómo planifica y asigna recursos el estado, cuándo el presupuesto público es un verdadero contrato entre el estado y la sociedad, para qué sirve la contabilidad del estado, cómo se controla y audita lo que el estado hace y gasta y cómo compra y administra sus deudas el principal comprador de la economía de los países. Esta indispensable capacidad crítica de comprensión y análisis es la que el curso trata de proporcionar a quienes no son especialistas en el tema sino legítimos demandantes de información y rendición de cuentas.

UNIVERSIDA
NACIONAL D
LITORAL
Argentina

Tecnologí
Organizac
Pública

Ver temario »

Curso Virtual de posgrado:

Evaluación institucional de organizaciones públicas

(11 de abril al 1 de agosto)

UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL
LITORAL
Argentina

Tecnología para la
Organización
Pública

El curso, que se dictará por quinta vez, tiene por ob
proporcionar metodologías e instrumentos prácticos
las instituciones públicas y evaluar su diseño tanto d
punto de vista estratégico como operativo y, finalme
analizar los déficit de capacidad institucional.
Ha proporcionado a numerosas organizaciones públ
toda la región valiosas metodologías y herramientas
realizar **autoevaluaciones** provechosas y también
diagnósticos y reestructuraciones con fundamentos
sólidos.

Curso Virtual

Gestión estratégica de recursos humanos en organ

(25 de abril al

La gestión de los recursos humanos es, sin duda, la principal cuestión estratégica al interior de las organizaciones públicas Además de reglas de juego que promuevan el mérito y la orientación a los resultados, es imprescindible que las herramientas de la gestión sean adecuadas a las especificidades de lo público

UNIVERSIDA
NACIONAL D
LITORAL
Argentina

Tecnologí
Organizac
Pública

Ver temario »

Curso Virtual de posgrado:

Gestión de políticas públicas

(2 de mayo al 1 de agosto)

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
Argentina

Tecnología para la Organización Pública

Desde la perspectiva del análisis político del rol del est
proporciona elementos conceptuales, un esquema met
herramientas técnicas relativas al proceso de formulaci
ejecución de las políticas públicas y su contrapartida, l
de sus impactos sobre la sociedad

Curso Virtual

Capacidad institucional y reforma d

(2 de mayo al 1

¿Por qué reformar el estado? ¿Cómo surgen las iniciativas para su transformación? ¿Cuáles fueron históricamente sus consecuencias sobre el aparato estatal y el conjunto de la sociedad? ¿Cómo deberían diseñarse estratégica y operativamente las reformas? ¿Cuáles son las condiciones y variables que explican sus éxitos y fracasos? Estos son algunos de los interrogantes que plantea este curso, el que ofrece material actualizado, metodologías y tecnologías aplicables a procesos de reforma del estado en América Latina, en base a la experiencia internacional y el actual estado del arte

Ver temario »

UNIVER
NACIO
LITORA
Argenti

Tecno
Organ
Públic

otros

BEHN´S REPORT

Sobre el desafio

Artículo de

volver al índice

Cualquiera que suceda a una gestión incuestionablemente incompetente puede apar
genio, haciendo en el primer año unas cuantas cosas simples y obvias. Según plantea R
este artículo los líderes son los que mejoran el desempeño de sus organizaciones a partir

BOLETINES DE INTERÉS

Enlaces a otros boletine

volver al índice

Boletín Reforme del CLAD - Centro Latinoamerican de Administración para el Desarrollo.

Boletín semanal de la Iniciativa Interamericana de C Social, Ética y Desarrollo del BID

Boletín Mensual de la Red de Investigación y Acció el Desarrollo Local - RIADEL

Boletín Public del IDGP - Instituto de Dirección y Ge Pública del ESADE

Actualidad UIM - Boletín de la Unión Iberoamerican Municipalistas

congresos y

otros b

INFORMACIÓN GENERAL

SUSCRIPCIÓN Y

El Boletín TOP se envía a personas relacionadas con los asuntos públicos de Ib
Si desea recibirlo en otra dirección suya o que lo reciba otra persona, i
Si Ud no desea recibir nuevamente este boletín, por favor envíe un e-mail a publicaciones@top.org.ar ,
BORRARME en el "Asunto"

Cc

TOP - Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil) www.top.org.ar - publicaciones@
Tel/fax: 5411 4961 9050 / 4962 3606 - Buenos Aires

CONOCIMIENTO Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: ¿MERCANCÍAS INCÓMODAS?*

Leonardo Garnier**

Contenido

LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: ¿DESPILFARRADORA E INJUSTA?

LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: DE LA MODERNIZACIÓN A LA CRISIS Y EL AJUSTE

GLOBALIZACIÓN Y CONOCIMIENTO: UNA RELACIÓN PARADÓJICA

EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES

LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ¿UNA 'VERDADERA MERCANCÍA'?

EL RETO QUE ENFRENTAMOS

* Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor. Una versión preliminar de este trabajo fue publicada, en inglés, en Odin, Jaishree and Peter Manicas: Globalization and Higher Education, University of Hawai´i Press, Honolulu, 2004

** Doctor en Economía. Profesor de la Universidad Nacional de Heredia (Costa Rica) y en la Universidad de Costa Rica (UCR). Consultor de diversos organismos internacionales, como UNICEF, PNUD, BID, CEPAL, etc. Fue Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de 1994 a 1998.

CONOCIMIENTO Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: ¿MERCANCÍAS INCÓMODAS?

Leonardo Garnier

LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: ¿DESPILFARRADORA E INJUSTA?

La marea contra la inversión pública en educación superior en los países menos desarrollados apenas empieza a bajar. Como lo enuncia el reporte de la Task Force en Educación Superior y Sociedad convocado por el Banco Mundial y la UNESCO – aptamente subtitulado 'Peligro y Promesa'[1] –, cada vez se reconoce con más fuerza que, en el contexto de la economía global, el conocimiento sistemático ha remplazado gradualmente a la experiencia como fuente del cambio tecnológico y que el conocimiento teórico sofisticado, lejos de ser un lujo, constituye la vía predominante para ese progreso técnico. En consecuencia, la calidad del conocimiento generado en las instituciones de educación superior – y su amplia difusión en la economía – se torna cada vez más crítica para la competitividad internacional.

Este cambio de rumbo es particularmente interesante pues, por muchas décadas, se ha argumentado que los países menos desarrollados no deberían 'desperdiciar' sus recursos públicos en educación superior mientras sigan enfrentando problemas de cobertura y calidad en los niveles de educación básica; sobre todo si – como se argumenta – las tasas de retorno de la educación primaria son más altas que las de la educación secundaria y mucho más altas que las de la educación superior, tanto en términos privados como sociales[2]. De hecho, los países latinoamericanos la pasaron mal durante la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en 1990 en Jomtien, cuando trataron – sin éxito – de convencer a los delegados de países más y menos desarrollados de que la Declaración de Jomtien no debería dejar por fuera la importancia que tienen para todos los países, no sólo la educación básica, sino también la educación técnica y superior, incluidas la ciencia y la tecnología y el creciente rol de las computadoras y las tecnologías de la información. En ese momento – como es obvio en la Declaración de Jomtien[3] – tales pretensiones fueron consideradas 'demasiado ambiciosas' y muchos delegados reaccionaron como si tales metas superiores fueran contrarias a los avances en educación básica.

Tomaría unos veinte años para que tal error comenzara a ser reconocido. Pero el daño estaba hecho, como reconocen los expertos de la Task Force en Educación Superior y Sociedad:

> "Desde los 1980's, muchos gobiernos nacionales y donantes internacionales han asignado a la educación superior una prioridad relativamente baja. El análisis económico estrecho – y, en nuestra opinión, engañoso – ha contribuido a la idea de que la inversión pública en universidades trae escasos rendimientos comparada con la inversión en escuelas primarias y secundarias y que la educación superior magnifica la desigualdad de ingresos."[4]

Por décadas, pues, los países latinoamericanos hicieron frente a fuertes presiones internas y externas en contra del uso de recursos públicos para el financiamiento de la educación superior y, particularmente, de las universidades estatales. La posición de las instituciones financieras

[1] The Task Force on Higher Education and Society: Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise, World Bank – UNESCO, Washington, 2000
[2] Cfr. Psacharopoulos, George: "The Profitability of Investment in Education: Concepts and Methods" 1995
[3] The World Declaration on Education for All, Jomtien, Thailand, 1990
[4] The Task Force on Higher Education and Society, 2000: p. 10

internacionales fue especialmente crítica de que estos países gastaran dinero público en educación superior; gasto que era visto no sólo como ineficiente y despilfarrador, sino también como socialmente injusto, ya que, supuestamente, subsidiaba a los ricos a expensas de los pobres. De acuerdo con un Public Sector Expenditure Review del Banco Mundial, referido al caso de Costa Rica:

> "el compromiso del gobierno para proveer servicios de educación gratuita a toda la población, desde preescolar hasta la universidad, no es sostenible en el futuro si se pretende mantener los estándares de calidad. En consecuencia, las autoridades deben: (i) concentrar los esfuerzos allí donde los rendimientos sociales son más altos y donde los beneficios son distribuidos más equitativamente entre la población, es decir, en educación básica; y (ii) fomentar las contribuciones privadas a través de la recuperación de costos a nivel universitario, desarrollando la posibilidad de venta de servicios y elevando el costo de matrícula al mismo nivel de las universidades privadas."[5]

Esa era básicamente la misma posición que el Banco Mundial presentó en términos más generales en el World Development Report de 1990, donde se argumentaba que, en sus políticas educativas, los gobiernos habían favorecido la educación superior en detrimento de otros servicios que habrían beneficiado a los pobres, a pesar del bien sabido hecho – según el Banco – de que la educación terciaria ofrece una tasa de retorno mucho menor. Por ende, el Reporte lamentaba que muchos países invirtieran un monto desproporcionadamente grande de sus presupuestos en educación superior. En particular, mencionaba que en Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay, aquellos habitantes que pertenecen al quintil superior de la población en términos de su ingreso familiar recibían más de la mitad de esos subsidios que iban a la educación superior; mientras que – según ellos – sólo el 10% de esos subsidios iban al quintil más pobre.[6] Por el contrario – argumentaban – si los recursos públicos fueran redirigidos de la educación superior hacia la educación primaria y la salud básica, estos países lograrían tanto mayor eficiencia como mayor equidad.

En esta misma línea, las organizaciones financieras internacionales suelen argumentar que dado que la distancia entre la ciencia básica y la aplicación tecnológica se está reduciendo y, en algunos casos, desapareciendo del todo; dado que para todo propósito práctico, ya no hay más barreras logísticas al acceso a la información y la comunicación entre la gente, las instituciones y los países; dada la creciente importancia de la educación continua para actualizar en forma regular el conocimiento y las habilidades debido a la corta vida útil del conocimiento; y dado que los países en desarrollo continuarán enfrentando una severa restricción financiera – se dice – no habría, por tanto, ninguna otra alternativa viable – o mejor – a la fragmentación y privatización. Las universidades – públicas y privadas – deberían reorganizarse para acomodar las demandas de aprendizaje y entrenamiento de una clientela muy diversa que, a su vez, refleja las demandas del mercado laboral[7]. Al mismo tiempo, aunque se reconoce la necesidad de cierto liderazgo académico, se responde que, "si bien alguna semblanza con la Ivy League o con Oxbridge es necesaria para asegurar un liderazgo competitivo"; esto sería así solamente para una pequeña porción – alrededor de un 3% – de la población matriculada en educación superior; pues así ocurre – se dice – incluso en los países ricos. De esta manera – prosigue el argumento – el costo total "de un enclave saludable de liderazgo académico, sería modesto"[8].

El problema es que estos argumentos, aunque persuasivos, no cuadran con los hechos. La supuesta dicotomía entre países políticamente responsables que invierten su dinero público en educación básica y salud mientras que otros despilfarran el suyo en programas elitistas,

---

[5] World Bank: Costa Rica: Public Sector Expenditure Review, September 21, 1989: p. 66
[6] Cf. World Bank: World Development Report: 1990, World Bank, Washington, 1991 p. 88
[7] Cfr. Jamil Salmi: "Tertiary Education in the Twenty First Century: Challenges and Opportunities" LCSHD Paper Series No. 62, The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, Human Development Department, pp. 4-6
[8] Interamerican Development Bank: Higher Education in Latin America and the Caribbean: Strategy Document, Washington DC, 1997, p. 9

ineficientes e injustos – como la educación superior – no brindaba una adecuada representación de lo que estaba ocurriendo en América Latina. Al contrario, era precisamente en aquellos países en los que se dedicaban cantidades significativas de recursos a la educación superior, donde también la educación básica y la salud eran tratadas como prioritarias; mientras que los países que no invertían significativamente en educación superior, tampoco invertían en servicios sociales básicos. Con pocas excepciones, la correlación entre la matrícula educativa general, la matrícula en educación básica y la matrícula en educación superior es significativamente positiva: a mayor matrícula en primaria y secundaria, mayor es también la matrícula en los niveles superiores y viceversa. En ese mismo sentido, existe una correlación claramente inversa entre la extensión de la educación superior y las tasas de analfabetismo. Finalmente, existe también una correlación significativamente positiva entre una mayor matrícula en educación superior y una mejor distribución del ingreso: aquellos países con coeficientes de Gini por debajo del promedio regional – y, por lo tanto, con una distribución menos polarizada – son también los países con mayor matrícula en educación superior, como Uruguay, Costa Rica y, hasta hace poco, Argentina; mientras que algunos de los peores ofensores en términos de disparidades en la distribución del ingreso son también países en los cuales la educación pública superior ha recibido menos recursos[9].

Aunque estos hechos contradicen claramente el dogma establecido de las instituciones financieras, esto no debería resultar una sorpresa sino más bien la confirmación obvia de una tradición histórica: aquellos países donde la educación ha sido una prioridad importante, usualmente entendieron la educación y el aprendizaje como un sistema integral y, por tanto, tendieron a invertir en todo el sistema: desde el nivel preescolar hasta el universitario; estos han sido, además, países con fuertes políticas sociales universales dirigidas a promover la movilidad y la integración social. Por el contrario, aquellos países donde ni la integración social ni la educación pública eran vistas como prioritarias, no se molestaron en invertir en educación básica ni en educación superior.

Por ello, la educación superior no sólo no parece restar recursos a los niveles más básicos de educación; sino que, por el contrario, podría estar actuando como un elemento sinérgico en la consolidación del sistema educativo en su conjunto: mayores números de maestros y profesores son producidos por las universidades y se generaliza una creciente conciencia de la importancia de una buena educación. De hecho, como ha mostrado la CEPAL, en la mayor parte de países latinoamericanos hay una sólida relación entre el logro educativo, el ingreso y la productividad. Se ha observado, por ejemplo, que se necesitan diez o más años de educación para tener posibilidades aceptables de asegurar el bienestar y evitar la pobreza[10]. Lo mismo es cierto en todo el mundo; y la mayoría de los estudios recientes muestran, más allá de toda duda razonable, que la educación juega un papel fundamental en el aumento de la productividad y los ingresos. Las estimaciones del efecto del conocimiento en términos de la productividad para los países de la OECD coinciden con las de los Estados Unidos; de tal manera que, típicamente, entre un quinto y un tercio de las variaciones en el ingreso son atribuibles al efecto combinado de la educación, el alfabetismo y la experiencia adquirida en el mercado laboral[11]. Esto ha sido reafirmado por los nuevos modelos de crecimiento endógeno, de acuerdo con los cuales el crecimiento sostenible sería un resultado, en proporción significativa, de las externalidades positivas generadas por la educación: nuevas ideas y nuevas tecnologías son críticas para un crecimiento alto y sostenido y, a su vez, estas requieren niveles crecientes de capital humano[12]. Más aún, no es sólo la cantidad promedio de educación la que es importante, sino la equidad de la inversión educativa; pues la dispersión o desigualdad de la educación ha mostrado tener un claro impacto negativo en el

[9] CEPAL: Panorama Social de América Latina, varios años
[10] CEPAL: Panorama Social de América Latina, 1994, Santiago de Chile, p. 101
[11] Cfr. Griliches, Zvi: Education and Productivity, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2000 y Temple, Jonathan: Growth Effects of Education and Social Capital in OECD countries, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, París, 2000
[12] Cfr. Sala-i-Martin, Xavier: Apuntes de crecimiento económico, Antoni Bosch, 2000

ingreso per cápita y, a más dispersión, más grande resulta ser el efecto negativo[13]. Una vez más, la justicia y eficiencia parecen trabajar en la misma dirección y no en direcciones opuestas.

La importancia de invertir en la educación superior también ha sido resaltada mediante el Índice de Competitividad Global desarrollado por el World Economic Forum. Uno de sus componentes – el subíndice de capacidad de innovación – mide la habilidad de un país para producir nuevo conocimiento, basado en indicadores como los recursos dedicados a la investigación y desarrollo, la cooperación entre instituciones de investigación y negocios, la proporción de gente con educación terciaria y el número de patentes registradas en los Estados Unidos. De acuerdo con este indicador, el porcentaje de la población con educación terciaria es el principal factor que explica el rendimiento superior de los países clasificados en los tres primeros lugares. La mayoría de los países latinoamericanos tienen un rendimiento bajo en este índice precisamente porque han invertido una menor proporción de su ingreso per cápita en educación que otros países con niveles similares de ingreso. Por el contrario, aquellos países latinoamericanos que están mejor posicionados en esta clasificación son algunos de los que sí invirtieron significativamente en sus sistemas de educación superior pública: Argentina (30), seguida por Costa Rica (32), Chile (34), Panamá (37), Uruguay (41) y Venezuela (42). Otro elemento que resalta el Reporte como uno de los mayores obstáculos a la competitividad en la mayoría de los países es el predominio de instituciones públicas ineficientes e ineficaces que, en muchos casos, fallan al entregar los bienes públicos que se requieren de ellas. Como era de esperar, hay también una correlación positiva significativa entre aquellos países con una capacidad institucional mejor que el promedio y aquellos con mayor inversión proporcional en educación superior pública. Así, de acuerdo con el Latin American Competitiveness Report, no es una coincidencia que Costa Rica sea uno de los pocos países en la región, junto con Argentina, Chile, Uruguay y Trinidad y Tobago, que ha mantenido niveles consistentemente superiores de inversión en capital humano y que a la vez ha tenido instituciones más fuertes. Estos países que resultan mejor calificados que la mayor parte de la región son más la excepción que la regla, por lo que una de las conclusiones de ese estudio fue que en el mediano y largo plazo para los países de América Latina resulta esencial un compromiso mucho más fuerte con el mejoramiento del acceso y la calidad de la educación pública, especialmente en los niveles secundario y terciario[14].

LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: DE LA MODERNIZACIÓN A LA CRISIS Y EL AJUSTE

No cabe duda acerca de la importancia de la educación superior – y especialmente de las universidades públicas – en la modernización de América Latina durante la segunda mitad del siglo XX. A pesar de sus muchas debilidades y defectos, las universidades públicas jugaron un papel clave en la producción de los técnicos y profesionales requeridos por la modernización de las actividades productivas, especialmente las referidas a la industrialización por sustitución de importaciones, a la diversificación de la producción agrícola y el procesamiento de recursos minerales; en el apoyo y promoción de la transformación técnica y profesional del sector público y en la creación y reproducción de una elite intelectual y una clase media educada que constituyeron la columna vertebral de los procesos democráticos de las últimas décadas. Las universidades públicas fueron también fundamentales para el desarrollo de servicios básicos como los de salud y educación, y para el desarrollo de la infraestructura principalmente urbana pero en alguna medida también rural, en actividades de transporte, energía y telecomunicaciones.

Dadas las limitaciones estructurales de los procesos de desarrollo nacional de entonces, reflejadas en el escaso uso del conocimiento y las innovaciones tecnológicas por parte del sector productivo privado, el vínculo entre las universidades o instituciones de investigación y el sector empresarial se mantuvo siempre muy limitado; lo cual a su vez se convirtió en una traba para el afloramiento de sistemas nacionales de innovación. De hecho, algunos de los desarrollos más

[13] Cfr. López, Thomas y Wang: "Addressing the education puzzle: the distribution of education and economic reforms" Policy Research Working Paper No. 2031, Banco Mundial, Washington DC, 1998

[14] Cfr. Jeffrey Sachs and Joaquín Vial: "Can Latin America Compete?" in Latin American Competitiveness Report 2001 – 2002, World Economic Forum, 2002

interesantes en términos de conocimiento e investigación solían ser el resultado de iniciativas procedentes de las mismas universidades, o de los gobiernos, que por largo tiempo fueron la única demanda significativa de profesionales y sus servicios de consultoría o investigación. Así, las universidades públicas tendieron a producir más investigadores y profesionales de los que demandaba el sistema productivo privado; y la educación científica y tecnológica y la investigación eran financiadas, producidas y consumidas principalmente por instituciones públicas: el gobierno y las mismas universidades. Mientras para algunos esto no era más que una confesión pública de desperdicio e ineficiencia en la asignación de los recursos públicos – y de un erróneo sesgo distributivo a favor de las clases medias – era, de hecho, la única respuesta responsable al carácter distorsionado o periférico de la estructura económica característica del capitalismo latinoamericano[15].

Las universidades públicas fueron instrumentales para los procesos de movilidad social de los años sesenta y setenta, como se refleja en la expansión de la clase media urbana en la mayoría de los países latinoamericanos; y jugaron un papel central en el nuevo desarrollo y la profundización de la cultura e identidad nacional, incluidas sus expresiones artísticas y políticas. Se estima que, para 1950, había unos 300.000 estudiantes de tercera enseñanza en América Latina. En los siguientes cincuenta años, este número creció treinta veces; de tal manera que, para el 2000, América Latina tenía diez millones de estudiantes en sus instituciones de educación superior, la mitad de las cuales eran mujeres. Esta expansión, aunque impresionante, fue un proceso limitado, principalmente urbano y de clase media: aún hoy, sólo un 13% de la población de la región tiene educación terciaria[16].

Pero las universidades públicas siguieron siendo no sólo un espacio para la enseñanza y el aprendizaje en el sentido más tradicional – ese de adquirir habilidades y conocimiento – sino también como un espacio de pensamiento crítico, de entendimiento, de cuestionamiento, de duda. Vale la pena hacer notar que las universidades públicas en América Latina, siendo 'instituciones públicas públicamente financiadas', desarrollaron sin embargo un grado significativo de autonomía académica y política, autonomía que fue incluso crítica o rebelde al punto que, en contextos de regímenes políticos autoritarios, llevó a la represión política y militar.

Hacia final de los setentas, la esperanza y el malestar social dieron paso a la crisis, la estabilización, el ajuste y la desilusión. Luego de tres o cuatro décadas, las limitaciones del intento de América Latina de lograr un desarrollo nacional se enfrentaron a las duras realidades de sus propias limitaciones y un nuevo ambiente internacional. Primero, en 1971, el dólar estadounidense dejó de funcionar como un estándar internacional de valor; y fue significativamente devaluado. Luego, los precios del petróleo se dispararon, con un impacto dramático tanto en los costos de producción en el mundo entero como en la liquidez financiera global; llevando así a una inflación creciente en medio de una recesión: la estanflación. En tal contexto, las débiles democracias latinoamericanas emergentes caracterizadas o amenazadas – según el caso – por el populismo y la revuelta, finalmente habrían tenido que enfrentar la necesidad de ajuste económico, de no ser por la amplia disponibilidad de recursos financieros internacionales que caracterizó la década de los setentas. El dinero estaba allí para quien lo pidiera; y los gobiernos no dudaban en clamar por él y, así, pudieron navegar varios años a través de la crisis sin tener que posponer inversiones o gastos ni incrementar sus ingresos mediante una reforma tributaria. Aunque el arreglo funcionó bien por unos años, para 1982 estaba claro que la continua crisis era más profunda que el simple ciclo empresarial normal y que los problemas de los países latinoamericanos eran estructurales en su naturaleza, por lo que las posibilidades de que pudieran cancelar sus deudas eran muy remotas. En el desenlace típico de una profecía que se auto-cumple, las tasas de interés se dispararon de tal manera que la carga de cumplir con las deudas adquiridas se volvió insoportable y los países latinoamericanos se vieron forzados al *default*. La llamada crisis de la deuda había llegado.

[15] Cfr. Garnier, Leonardo: "América Latina y su capitalismo a medias: un ejemplo de crecimiento basado en la pobreza", San José, Costa Rica (borrador: 2004)

[16] Daniel Levy: "Latin America´s Tertiary Education: Accelerating Pluralism". Paper presentado en el Seminario "Higher Education and Science and Technology in Latin America and the Caribbean", Fortaleza, Brasil, 2002, p. 17.

Con la crisis, vino la necesidad de estabilización y ajuste y, por supuesto, la ayuda y consejo – si se puede llamarlo así – de las instituciones financieras internacionales, que se articularon en lo que John Williamson en su momento llamó el 'Consenso de Washington'. Internamente, también hubo un cambio en el equilibrio de poder dentro de la mayoría de los países latinoamericanos, a medida que la alianza entre sectores medios urbanos y empresariales – que tuvo un papel central en las reformas que se vivieron de los cincuentas a los setentas – se fue disolviendo para dar paso a la predominancia de intereses ligados a las actividades de exportación o a financieras que – está de más decirlo – tenían una idea de los problemas de sus países muy similar a la del Consenso de Washington. Por ello, con unas pocas excepciones, la estabilización y el ajuste fueron entendidos como una estabilización meramente financiera y macroeconómica; y fueron llevados a cabo a expensas del crecimiento económico y de las condiciones sociales. Aunque nadie puede negar la urgencia de enfrentar la situación financiera insostenible que se vivía en América Latina durante los setentas, resulta igualmente difícil negar los perversos efectos sociales del sesgo neoliberal que caracterizó la estabilización y el ajuste en la mayoría de los países: las tasas de pobreza habían disminuido sistemáticamente en América Latina durante los setentas, bajando de un promedio de 40% en 1970 a 22% en 1982, con una reducción en el número absoluto de los pobres de 107 millones a 80 millones. A partir de ese momento, la situación se revirtió completamente: la tasa de pobreza se elevó hasta un 34% y el número absoluto de pobres alcanzó casi los 150 millones para 1992[17].

Para las instituciones públicas en general – y para las universidades en particular – esto significó un quiebre radical respecto a las tres décadas previas. Precisamente cuando la demanda por educación superior se estaba expandiendo rápidamente por América Latina, la disponibilidad de fondos públicos para financiar esa educación superior se vio severamente cuestionada y restringida. Las universidades públicas a lo largo de América Latina se encontraron con mucho menos dinero para lidiar con demandas mayores y mucho más complejas. La expansión de la demanda fue un resultado del tremendo aumento en el número de estudiantes fruto a su vez no solo de la demografía, sino también del éxito previo de las políticas educativas en los niveles primario y secundario, que permitieron que una mayor proporción de jóvenes pudieran y quisieran continuar hacia la educación superior. Pero también era una demanda más compleja, como resultado del reto de la globalización y de la creciente importancia del conocimiento para la vida económica, social y política, como se reconocía cada vez con más claridad dentro de las propias universidades en un contexto de sociedades que se tornaban más abiertas y democráticas.

Tales dificultades se enfrentaron a través de procesos contradictorios. Por un lado, mediante la liberalización de los mercados de educación superior, la promoción de las universidades privadas y la presión para que las universidades públicas se movilizaran hacia esos campos y carreras con demandas crecientes de mercado – carreras técnicas, ingenierías, administración de negocios y tantas otras – mientras se restringieron las carreras menos apetecidas, principalmente en el área de las ciencias sociales. Por otro lado, sin embargo, también fueron enfrentadas a través del fortalecimiento de los programas de estudio y de las habilidades de investigación de las universidades públicas; y mediante su creciente cooperación tanto con firmas productivas privadas como con entidades gubernamentales públicas; actividades en las cuales las universidades privadas, preocupadas más por la minimización de costos (y de calidad), no sobresalían.

Como un resultado de estas tendencias divergentes, en algunas instancias las universidades públicas se expandieron aún más, convirtiéndose incluso en mega-universidades controladas cada vez más por la administración y por académicos con mentalidad burocrática; en otros casos, surgieron nuevas universidades – principalmente privadas – para ocuparse de alguna parte de la creciente demanda; y también aparecieron nuevos tipos de instituciones educativas – algunas públicas, pero privadas en su mayoría – para proveer aspectos específicos de esta demanda creciente y diversificada: colegios técnicos, institutos, escuelas especializadas, etc.

En la mayoría de los casos, el empujón inicial vino del mercado, lo cual ha sido bueno y malo. Bueno, en tanto implica que una dosis necesaria de realismo y responsabilidad social

[17] CEPAL: Panorama Social de América Latina, varias fechas

prevalecerá en las universidades que, algunas veces – incluso en nombre del compromiso político – tienden a distanciarse de la realidad. Y malo, en tanto que la ideología y la presión del mercado penetra las universidades en la forma de una competencia malentendida y de una peligrosa mercantilización del conocimiento que instrumentaliza desde la óptica de la rentabilidad económica tanto el currículum como los programas de investigación de estas instituciones[18].

La veloz expansión de la educación superior privada, sin embargo, no ha significado necesariamente una mejora en la calidad de esta oferta. Para 1930, las universidades privadas sólo daban cuenta por el 3% de la matrícula en educación superior en América Latina; fueron creciendo despacio, alcanzando el 14% para mediados de la década de 1950; a partir de ese momento la parte privada creció a pasos agigantados hasta alcanzar el 34% de la matrícula para 1975 y, de acuerdo con algunas estimaciones, ya podrían dar cuenta de casi la mitad de los estudiantes que se encuentran hoy en la educación superior. Desde 1980, más del 80% de las nuevas instituciones han sido privadas y generalmente más pequeñas que sus contrapartes públicas. En América Latina, esto es particularmente preocupante en términos de la explosión patológica de instituciones privadas que se llaman a sí mismas universidades – conocidas comúnmente como "universidades de garaje" – y que cobran tarifas muy elevadas a la vez que ofrecen una muy baja calidad en sus programas educativos. Estas instituciones básicamente venden títulos y, por supuesto, hay gente que está comprando títulos porque la educación no solamente es importante como una fuente de conocimiento, sino también como una señal que el mercado laboral demanda… y por la cual la gente está dispuesta a pagar.

Finalmente, la presión del mercado también ha implicado la creación de unas pocas universidades elites dirigidas a ofrecer la más alta calidad académica a precios todavía más altos; lo cual debería garantizar también – y esta es parte de la idea – que al estudiar allí se está obteniendo no sólo la mejor educación, sino también el mejor entorno en términos de conocer e interactuar con la "gente correcta". Mientras que las universidades públicas deben enfrentar el problema de números crecientes de estudiantes con presupuestos estancados, esta tendencia hacia universidades elites privadas empieza a provocar al nivel de la educación superior la segmentación que desde hace tiempo es una realidad en la educación primaria y secundaria: educación privada de calidad, pero muy cara, frente a educación pública de bajo costo – gratuita incluso – pero con serios problemas de calidad y recursos. De esta manera, en lugar de promover una creciente movilidad e integración social, los sistemas educativos latinoamericanos tenderían a consolidar y reproducir las desigualdades existentes. Esto no es sólo un problema en términos de aquellos que son dejados por fuera o reciben una educación de segunda o tercera, sino también en términos de las nuevas elites emergente, cada vez más distanciadas de su propia realidad social. Esto constituye uno de los más graves retos de la democracia en América Latina.

Frente a esto, la globalización de la educación superior podría tener consecuencias beneficiosas tanto como nocivas. Por un lado, tiene el potencial para abrir muchas oportunidades en términos de acceso al conocimiento y al aprendizaje de primer nivel; pero, por otro, también puede llevar a una educación superior sin regulaciones y de baja calidad, con el predominio de las franquicias internacionales y el mercadeo mundial de programas de baja calidad o, incluso, fraudulentos. Como lo advierte la Task Force sobre Educación Superior y Sociedad en el reporte 'Peligro y Promesa':

> Los países en vías de desarrollo están actualmente bajo grandes presiones para satisfacer la demanda creciente de educación superior; y muchos están encontrando difícil mantener el ritmo. Se están haciendo cada vez más dependientes de una educación pagada y provista por empresas lucrativas. En este nuevo ambiente, la educación adquiere un foco más estrecho dirigido a proveer un contingente laboral con destrezas que atiendan las necesidades inmediatas de la

[18] Esta tendencia no es privativa de América Latina, sino que constituye también una preocupación en los países más desarrollados, como se aprecia, por ejemplo, en Washburn, Jennifer: "The kept university" en The Atlantic Monthly, Marzo 1, 2000

economía. Las fuerzas de mercado predominan y los beneficios y las responsabilidades públicas de la educación superior se pierden de vista.[19]

GLOBALIZACIÓN Y CONOCIMIENTO: UNA RELACIÓN PARADÓJICA

La relación entre globalización y conocimiento es tan evidente como oscura: es una relación contradictoria, una relación paradójica. En el World Development Report de 1999 – titulado 'Conocimiento para el Desarrollo' – el Banco Mundial empieza diciendo que "el conocimiento es como la luz. Ingrávido e intangible, puede viajar fácilmente a través del mundo, iluminando las vidas de la gente en todas partes. Billones de personas viven todavía en la oscuridad de la pobreza… innecesariamente."[20] ¿Por qué innecesariamente? Porque – como argumenta el Reporte – mientras el conocimiento es a menudo costoso de crear, y es por eso que la mayoría se crea en los países industrializados; los países en desarrollo podrían adquirir conocimiento extranjero así como crear el suyo propio. ¿Por qué no lo hacen? ¿Podría cambiar esto con la globalización?

Es cierto que, como lo sugiere la cita del Banco Mundial, el entrelazado de la globalización con la revolución científica y tecnológica que vivimos – la revolución del conocimiento – debería abrir amplias oportunidades para construir una 'sociedad de conocimiento' que superara muchas de las carencias que ha confrontado la humanidad por siglos. Esto significaría aprovechar el carácter esencialmente público del conocimiento que, en el lenguaje de la economía, significa ser un bien cuyo consumo no conlleva ninguna rivalidad: mi consumo no disminuye el de nadie más, o viceversa. El conocimiento es un bien público y, con las nuevas tecnologías, podría convertirse en un bien público realmente global capaz de 'iluminar las vidas de la gente en todas partes', de terminar con la pobreza en todas partes.

Pero, como dije, la globalización es un proceso paradójico. A medida que nuevos avances científicos y tecnológicos vienen a reforzar el carácter gratuito o público del conocimiento, la globalización de los mercados comerciales y financieros, con el creciente predominio de los precios globales y la rentabilidad global, y con el carácter cada vez más concentrado de la economía global – que se acerca más a los juegos conflictivos e ineficientes del oligopolio que a los acuerdos unánimes y óptimos de la competencia perfecta – hace que tienda a predominar una tendencia bien diferente y opuesta: hacia la mercantilización del conocimiento. La globalización vino a mostrar cuán rentable puede ser y sería el conocimiento si esos mismos medios – la ciencia y la tecnología – pudieran ser usados, mediante restricciones legales e institucionales, para producir un 'conocimiento-mercancía', es decir, un conocimiento totalmente atrapado en un empaque tal que sólo pueda adquirirse y poseerse como un bien privado, por medio de su compra y venta en el mercado.

Así, mientras las condiciones científicas y tecnológicas emergentes que acompañan a la globalización hacen factible que individuos en todo el mundo puedan disfrutar del acceso instantáneo e irrestricto al nuevo conocimiento, el empuje económico global para el establecimiento de derechos de propiedad intelectual tiende a inhibir tal acceso. Si el conocimiento es 'como la luz', la mercantilización del conocimiento se las arregla para capturar tal luz, sellándola y poniéndola fuera del alcance de aquellos que no están dispuestos – o que no pueden – pagar por ella. Sobre la base de una escasez artificial surge, entonces, un mercado del conocimiento. No es, por tanto, un mercado eficiente y competitivo; sino un consorcio de monopolios legalmente sancionados operando en campos donde la no-rivalidad debió ser la norma. Como resultado, hay una enorme cantidad de desperdicio, de ineficiencia y, obviamente, de injusticia. En tal contexto, la mercantilización del conocimiento viene a actuar directamente en contra del tipo de escenario institucional que sería necesario para que el conocimiento fuera eficiente y equitativamente producido y utilizado.

El conocimiento no es solamente información; el conocimiento no es solamente datos que pueden estar disponibles a través de Internet a cualquiera que desee sacar provecho de ellos. El

[19] The Task Force on Higher Education and Society, 2000: p. 1
[20] World Bank: World Development Report, 1998/9, Washington, 2000

conocimiento es la capacidad de usar tal información para efectuar procesos mentales que pueden, a su vez, guiar acciones específicas. Y aún si el conocimiento puede ser 'enseñado', aún si puede ser codificado y objetivado en programas específicos de aprendizaje que permitan y faciliten su transmisión y aprendizaje, aún así el conocimiento se mantiene como un proceso esencialmente social – e institucional – que demanda no sólo un intercambio de información, sino también de comprensión y entendimiento. Es por esta razón que – como argumenta Paul David – las actividades relacionadas con el conocimiento son realizadas por lo general en 'comunidades de conocimiento', que constituyen redes de ese entendimiento compartido. Estas redes operan como espacios públicos o colectivos para la producción compartida y la diseminación del conocimiento. De hecho, como enfatiza David,

> El paso de la economía del conocimiento hacia la sociedad del conocimiento depende de la proliferación de comunidades de conocimiento intensivo. Básicamente, estas comunidades están ligadas a profesiones o proyectos científicos, técnicos y algunos empresariales. Se caracterizan por su fuerte capacidad de producción y reproducción de conocimiento; por contar con un espacio público o semi-público para el aprendizaje y el intercambio; y por el uso intensivo de tecnologías de la información. Solamente cuando se formen números crecientes de comunidades que presenten esas mismas características a través de una amplia selección de campos cognoscitivos; cuando expertos profesionales, usuarios ordinarios de información y estudiantes no-iniciados sean reunidos por su interés común en un tema dado; sólo entonces la 'sociedad de conocimiento' será una realidad y no una mera visión de un futuro possible[21].

Y es precisamente por esta razón que la tendencia hacia la mercantilización y la privatización del conocimiento es particularmente problemática para los países menos desarrollados, que podrían verse fácilmente excluidos – o en la periferia – de las redes sociales para la producción y la diseminación de este bien público cada vez más privado: excluidos de la 'sociedad de conocimiento'.

EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES

Regresando a nuestro punto de partida, es claro que el reto que la educación plantea para los países menos desarrollados ya no es – si es que alguna vez lo fue – el reto de la alfabetización y la aritmética básica o elemental; y ni siquiera el reto de tener acceso a mayores cantidades de información. Es el reto del conocimiento. Y este reto sólo puede ser enfrentado adecuadamente a través de la participación en redes y comunidades de conocimiento . Para los países menos desarrollados, esto demanda instituciones que sean capaces de entender el conocimiento, ya que solo es posible participar en la creación y difusión del conocimiento si se participa también de su comprensión. Esto, a su vez, requiere que se participe y se pertenezca a diversas comunidades y canales del conocimiento.

Tal es el reto de nuestras universidades: adquirir, crear, compartir, diseminar el conocimiento. Y resulta un reto particularmente difícil en el contexto de un conocimiento cada vez más mercantilizado y, en particular, en el contexto de sistemas de educación superior cada vez más privatizados, ya sea a través de universidades completamente privadas o a través de crecientes presiones para que las universidades públicas dependan de fondos privados para su supervivencia. Mientras que estas presiones han generado algunos incentivos positivos en términos de una mayor conciencia de las universidades latinoamericanas sobre las 'nuevas realidades'; también han producido una fragmentación progresiva de las funciones universitarias, hipotecando y debilitando algunas de sus funciones esenciales con la excusa de salvar y expandirse hacia lo que podríamos referirnos como funciones instrumentales o auxiliares.

[21] Paul David: "Economic Fundamentals of the Knowledge Society" SIEPR Discussion Paper No. 01-14, Stanford Institute for Economic Policy Research, revised February 2002, p. 19

Hay muchas maneras de clasificar las 'funciones' de la educación superior, de las universidades. ¿Cuáles deberían ser estas funciones en los países latinoamericanos? Un sistema de educación superior debería cumplir muchas metas diferentes, que varían desde la satisfacción de las demandas estudiantiles para adquirir habilidades específicas y una educación gratificante hasta proveer los recursos humanos y los ambientes que son requeridos por la clase de sociedad que la gente, colectivamente, quiere llegar a ser.

Las instituciones de educación técnica y superior en América Latina deberían producir técnicos con destrezas sofisticadas, es decir, aquellos que son capaces de realizar funciones técnicas altamente especializadas en diferentes campos del conocimiento, de seguir instrucciones complejas y cambiantes. Esta, que es una tarea relativamente nueva para la educación superior y para las universidades, es una función fuertemente ligada a las demandas del mercado laboral y a los intereses empresariales; pero también responde a una efectiva necesidad social.

Las instituciones de educación superior también deberían producir graduados en diferentes campos profesionales, que sean capaces de enfrentar y resolver problemas a través de la aplicación de conocimiento técnico y científico en situaciones particulares. Realizar una cirugía, juzgar un crimen, diseñar un edificio, proponer una nueva política económica, son todos ejemplos del tipo de conocimiento que los graduados profesionales de las universidades deberían aprender. Como los técnicos, la producción de los profesionales tiene una relación directa con el mercado laboral, aunque a veces sea difícil predecir cómo van a evolucionar la demanda y la oferta en el mediano plazo.

Tanto en sus capacidades técnicas como profesionales, las universidades también pueden realizar servicios directos a la sociedad – ya sea para el sector privado empresarial, para instituciones gubernamentales o para otras organizaciones sociales – pero éstos son campos donde el sector privado puede estar bien calificado y preparado para organizar y proveer tales servicios.

Una función esencial de las instituciones de educación superior – de las universidades públicas en particular – es la del conocimiento científico. Las universidades beben producir tanto el ambiente institucional como los científicos capaces de conceptualizar situaciones específicas sobre la base de un entendimiento adecuado del conocimiento científico existente, y de seguir reproduciendo este conocimiento abstracto y experimental. Aunque alguna investigación puede ser – y, a veces, es – realizada por firmas privadas, instituciones gubernamentales o algunas organizaciones no gubernamentales, lo cierto es que el grueso de la investigación científica en América Latina es realizado en o mediante la participación de las universidades públicas. Esto también suele ser cierto en términos de los programas de posgrado de alta calidad que, como la investigación científica, tienden a ser relativamente caros y riesgosos para las instituciones privadas. Como hemos dicho, la demanda privada por conocimiento científico no ha sido significativa en América Latina, pues las estrategias económicas prevalecientes dependían más en el uso extensivo de recursos humanos y naturales de bajo costo que de su creciente productividad. Ha sido, por tanto, la demanda pública la que ha estado más asociada – o integrada – con la oferta, también pública, de conocimiento científico y la producción de científicos.

Pero la educación superior hace mucho más que producir graduados y conocimiento técnicos, profesionales y hasta científicos. Las universidades también producen el ambiente y las comunidades intelectuales de gente capaz de pensar y reflexionar críticamente acerca del sentido y la importancia de los eventos actuales e históricos; así como de entenderlos, ubicarlos en sus contextos más generales y en su relación con las identidades culturales, valores éticos, paradigmas científicos e ideologías políticas. La filosofía, pues, debe mantenerse como un aspecto esencial de la educación superior en el mundo actual.

¿Y qué hay de las políticas? ¿Y qué hay del arte y la cultura? No hay duda de que las universidades debieran proveer gran parte del liderazgo en una sociedad, no sólo en términos de actividades técnicas, profesionales o científicas, o en términos de entendimiento filosófico, sino también en términos de esa vida política y cultural que va más allá de sus propias paredes. Y si coloco a las artes y la política juntas es por una razón: en ambos casos, no es solamente cuestión de entendimiento, sino también cuestión de transformar y actuar sobre la realidad existente; y esto

requiere una habilidad peculiar para integrar y sintetizar no sólo aquello que el conocimiento técnico, profesional y científico puede decirnos, o lo que la filosofía puede enseñarnos, sino también ese empuje esencial de la voluntad individual y colectiva: las pasiones. En el campo de las artes, las universidades deben contribuir con la educación de aquellos que son capaces de sintetizar su comprensión y sentimiento de la experiencia humana y de transformarla en expresión artística. Y en términos de la política, las universidades deberían constituir un ambiente donde prevalezcan el debate abierto y riguroso, la tolerancia y la razón argumentativa; las universidades tienen la responsabilidad de promover un mejor entendimiento y práctica de la democracia, incluyendo la construcción de una memoria y una identidad cultural compartidas.

Si bien todas estas tareas universitarias pueden ser separadas analíticamente, debiera ser evidente que no corresponden a campos específicos del conocimiento, sino más bien a funciones, actitudes y capacidades. Las primeras tres – técnica, profesional y científica – son funciones de carácter más analítico; mientras las otras – filosófica, política, artística – son principalmente de naturaleza sintética. De hecho, todas deberían estar presentes en cada campo de la educación superior: no todo estudiante, investigador o docente llegará a dominar todos y cada uno de los aspectos; pero todos deberían estar expuestos a todos ellos. La síntesis no puede ser alcanzada si no es sobre la base del análisis. El arte no puede descartar la habilidad técnica, ni tampoco puede la filosofía arreglárselas sin la ciencia o la historia. Y la política debe aspirar a ser como el arte: un intento de realizar la más compleja de las síntesis. Por supuesto, es posible y hasta deseable distinguir programas que enfatizan unos aspectos más que otros pero debemos insistir en que la educación superior no puede separarlos completamente sin perder su carácter y convertirse meramente en un taller técnico-vocacional, o en una Babel pseudo-política, pseudo-filosófica o pseudo-artística: una Babel postmoderna.

Si estas son las funciones de la educación superior y si estas funciones tienen que ser realizadas en los países menos desarrollados en el contexto de una mayor globalización y mercantilización del conocimiento – y de una crónica crisis fiscal –, entonces la pregunta que surge es si, en América Latina, la educación superior puede cumplir adecuadamente con estas funciones meramente a través de incentivos privados en una economía de mercado… o si las universidades públicas deberían permanecer como un pilar esencial del sistema.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ¿UNA 'VERDADERA MERCANCÍA'?

Como dijimos anteriormente, a medida que los países latinoamericanos atravesaron una severa secuencia de crisis, estabilización y ajuste desde inicios de los ochentas, sus sistemas educativos experimentaron una rápida liberalización de los mercados de educación superior, incluyendo el surgimiento de una plétora de universidades privadas y la presión financiera sobre las universidades públicas empujándolas hacia los requerimientos de los mercados. Esto ocurre al mismo tiempo que la globalización aparece ofreciendo las oportunidades abiertas por la naciente 'sociedad del conocimiento' y amenazando, al mismo tiempo, con la creciente mercantilización y privatización del conocimiento. En tal contexto – y dadas las funciones que los países latinoamericanos podrían y deberían esperar de sus sistemas de educación superior – la pregunta es simple: ¿pueden ser realizadas estas funciones adecuadamente por un sistema cada vez más privado de educación superior? ¿Existe – o no – un papel estratégico para las universidades públicas? O, puesto más francamente: ¿Puede la educación superior convertirse en una 'verdadera mercancía'? Para poder responder esta pregunta, revisemos rápidamente algunas de las características del conocimiento y la educación superior, en cuanto que deberán ser tratadas como 'bienes económicos privados'.

a. La educación superior no es un lujo

En cierto modo, pareciera ser que, hasta hace poco – y todavía, para algunos – la educación superior era vista como un tipo de 'bien de lujo' para los países menos desarrollados; y uno que, como tal, debería ser producido y consumido privadamente a través del mercado, en vez de

absorber y desperdiciar los escasos recursos públicos que deberían estar destinados a otros usos más urgentes.

Mientras en algunos lugares e instituciones esa puede ser todavía la opinión prevaleciente, hoy, es cada vez más reconocido que, al igual que la educación básica, la educación superior es un bien esencialmente público. Esto sería así, en primer lugar, por ese carácter no-rival del conocimiento, por su cualidad de 'ser como la luz'. Si – como se dijo anteriormente – el consumo del conocimiento por algunos individuos, comunidades o países, no disminuye su consumo por parte de otros; si su mutuo consumo es no rival, entonces en nombre de la eficiencia y la solidaridad, el conocimiento debería ser tratado como lo que esencialmente es: un bien público que, para maximizar el bienestar, debe consumirse 'hasta la saciedad'. Por ello, restringir el acceso al conocimiento sigue siendo despilfarrador e ineficiente – por no decir inmoral.

Pero la educación superior – como uno de los escenarios institucionales más importantes para la producción y diseminación del conocimiento – tiene un carácter público no sólo por esta razón, sino por muchas más: por su habilidad de largo plazo para promover la igualdad de oportunidades, independientemente de los antecedentes socioeconómicos individuales; por su capacidad para producir una masa crítica de personal técnico, profesional y científico; de estimular el pensamiento y la investigación con una perspectiva más amplia que trasciende la rentabilidad a corto plazo de las firmas, el beneficio inmediato de los individuos e incluso el miope interés político de los gobiernos de turno; y por proveer un ambiente estimulante para la libre y abierta discusión de ideas y valores. Y aunque también pueda producir algunos resultados casi inmediatos, la educación superior no es y no debería ser vista como algo que generaría resultados 'para hoy', sino como una inversión de largo plazo en nuestras capacidades más básicas.

Aún si la educación superior significa entrenamiento, significa mucho más que entrenamiento. Aún si significa investigación aplicada, significa mucho más que eso. La educación superior no es un lujo. Más bien, es algo de lo que un país menos desarrollado no puede darse el lujo de carecer, si espera alcanzar algún tipo de 'desarrollo humano'. No, la educación superior no es un lujo, sino una inversión. Es una inversión tanto para esos individuos que se benefician directamente de ella, como para la sociedad. No es, entonces, algo que puede ser una opción sólo para aquellos dispuestos a y capaces de pagar por ella, como un tipo de consumo suntuario para las clases alta y media-alta; sino un instrumento clave para la movilidad y la integración social.

Para que la educación superior pueda alcanzar ese estatus amplio y universal en los países menos desarrollados, el apoyo público a las instituciones educativas es indispensable, tanto en términos del aprendizaje y la docencia como en términos de la investigación y la participación social. La educación y la investigación guiadas por el lucro estarán inevitablemente parcializadas hacia la lógica del consumo y la lógica de los rendimientos privados de corto plazo. Para que prevalezca la visión de más largo plazo y el alcance social más amplio de la educación superior – y del conocimiento – la educación pública sigue siendo un requisito indispensable.

b. La educación superior no es 'sólo para usted…'

Una de las razones por las cuales los mercados privados funcionan tan bien – o se supone que deben funcionar tan bien – es que el costo de los bienes y servicios producidos e intercambiados a través de esos mercados es pagado precisamente por aquellos que reciben y disfrutan el beneficio de su consumo. Esto es cierto – en la jerga de la economía – en ausencia de externalidades; es decir, si las actividades de consumo o producción no tienen ningún efecto en otras personas o instituciones, más allá del efecto percibido por aquellos que vendieron y compraron esos bienes, por aquellos que cobraron y pagaron por ellos. No hay externalidades si los únicos costos y beneficios de cada bien son los que verdaderamente se traducen en el precio de mercado de esa mercancía. Lo que usted compra – por lo que usted paga – es lo que usted, y sólo usted, obtiene: si usted pagó por ello, entonces el placer o la utilidad de su consumo es 'para usted y sólo para usted'.

Pero la educación – y la educación superior en particular – es cualquier cosa menos algo que esté libre de externalidades. Difícilmente mi aprendizaje puede ser visto como algo que tiene

un impacto en mí y sólo en mí. Como se ha dicho tantas veces, la educación tiene, antes que nada, un impacto sobre la sociedad como un todo: más que individuos educados, produce comunidades de aprendizaje. Por encima y más allá de los rendimientos privados, la educación produce indispensables rendimientos sociales. Al producir individuos educados y comunidades de aprendizaje, la educación produce individuos emprendedores y ambientes propicios al emprendimiento; produce líderes y ambientes democráticos donde el liderazgo puede ser ejercitado positivamente. Y, como dijimos anteriormente, uno de los retos claves de los sistemas de educación superior en países en vías de desarrollo no es sólo el de producir científicos e investigadores que fácilmente tenderían a engrosar la fuga de cerebros, sino el de producir verdaderas comunidades de aprendizaje, capaces de adquirir, entender, compartir y participar en la progresiva generación y expansión del conocimiento global. La educación superior produce no sólo artistas y filósofos: produce también una sociedad culta y reflexiva.

En fin, la educación superior es, como debe ser, una actividad cargada de externalidades y, consecuentemente, una actividad cuyos costos y beneficios sólo pueden ser pobremente representados a través de los precios privados de mercado. Y esto es cierto tanto en términos de los consumidores individuales – para quienes un precio que refleja el costo completo de la educación superior aparecería prohibitivamente caro cuando se compara con sus rendimientos privados esperados – como en términos de las instituciones que ofrecen educación, las cuales no podrían cobrar a esos consumidores individuales por el costo que implica la producción de los efectos externos de la educación. Por eso, de prevalecer la mercantilización del conocimiento y la educación superior, entonces – como se sugeriría en cualquier libro de texto de microeconomía – las firmas educativas se concentrarían en producir y vender solamente aquellos aspectos de la educación por los cuales pueden cobrar un precio determinado a los consumidores privados, o sea, aquellos aspectos de la educación cuyos beneficios pueden ser apropiados privadamente. Esto sería particularmente peligroso en los países en vías de desarrollo, donde todavía hace falta más experiencia con muchos de los beneficios colectivos y públicos de la educación superior.

c. La educación superior no es 'cualquier mercancía'

Otra razón por la cual los mercados funcionan bien – cuando lo hacen – es muy simple: se trata de mercados en los que se transan mercancías tales que los consumidores individuales saben bien lo que están comprando, saben por qué están pagando, conocen los costos y los beneficios de esos bienes y servicios que compran diariamente. Son mercados en los que la información es perfecta y está equitativamente distribuida: los consumidores saben tanto como los productores y viceversa. En tales casos, cuando una firma se enfrenta tanto al conocimiento de sus consumidores como a la competencia de otras firmas, la única forma de que sea rentable es que responda de la mejor forma posible a las órdenes del consumidor: es el mundo de la soberanía del consumidor, el mundo donde el consumidor es el rey.

Pero la educación superior no es una mercancía cualquiera. Con la educación superior, incluso si se sabe cuánto se está pagando… no se sabe lo que realmente cuesta eso que se compra y, sobre todo, no se sabe qué se está obteniendo con la compra hasta que ya es demasiado tarde. De hecho – para empeorar las cosas – en muchos casos, el consumidor no se sabe siquiera qué es lo que quiere o necesita obtener de la educación superior. ¿Cómo podría usted conocer de antemano qué es lo que se debería saber para ser, por ejemplo, un buen economista? ¿Por qué pagar por algún conocimiento si no estoy seguro de que ése es el conocimiento que en efecto necesito…y tampoco sé cuál conocimiento en efecto estoy recibiendo? Estos problemas se han tornado aún más graves con el ritmo acelerado de la 'sociedad de conocimiento', donde el aprendizaje más útil de hoy puede fácilmente ser el desperdicio de mañana.

Cuando la información no es tan perfecta; cuando la información es, de hecho, bastante parcial, incompleta y confusa; y cuando es asimétrica, porque el productor u oferente de educación – como un doctor o un vendedor de carros usados – sabe más acerca de su producto de lo que el consumidor podría llegar a saber, entonces, los mercados no funcionan tan bien. De hecho, los

mercados pueden no funcionar del todo y algunos bienes y servicios importantes podrían no ser siquiera producidos. Este bien podría ser el caso con aquellos aspectos de la educación superior que son más difíciles de traducir en información verificable y oportuna y para los cuales los criterios del mercado resultan una pobre e ineficaz guía.

d. La educación superior no es 'un queque…'

Otra razón por la que se supone que las decisiones individuales producen resultados óptimos en el mercado es porque 'el consumidor es el que sabe', no en términos ya mencionados de su conocimiento sobre los bienes y servicios comprados y vendidos, sino en términos de su conocimiento acerca de sí mismo, acerca sus verdaderos gustos, preferencias y necesidades: el consumidor sabe mejor que nadie qué es lo que quiere, qué lo satisface. Este es uno de los argumentos básicos para oponerse a cualquier clase de distorsión o intervención pública sobre las decisiones de mercado. Es un argumento que se sustenta – aparentemente – en la libertad: con base en sus preferencias y limitados únicamente por su 'restricción presupuestaria', los consumidores elegirían libremente qué es lo que quieren. El argumento, sin embargo, no es tan simple como parece, pues tanto las preferencias del consumidor como sus restricciones presupuestarias son productos esencialmente sociales.

Tratemos, primero, con las preferencias. El debate sobre 'gustos y preferencias' es largo y complejo, y no me voy a adentrar en él aquí; solamente voy a mencionar algunos de los temas que han sido – y continúan siendo – discutidos. Para empezar, está la cuestión de si *mis* preferencias son *solamente mis* preferencias o de cómo y en qué medida son, más bien, un reflejo de las preferencias de otras personas (y, por supuesto, está también el debate sobre lo que implicaría para la teoría del consumidor el tipo de respuesta que demos a esa pregunta). Hay una pregunta todavía más dañina, referente a la 'construcción social de las preferencias' no sólo por influencia de *los otros,* sino por la de aquellos que nos ofrecen los bienes en el mercado: en efecto, si la demanda depende de las preferencias pero las preferencias están influidas por la oferta… ¿seguirían siendo independientes las funciones de oferta y demanda? Y, de lo contrario… ¿cómo deberíamos interpretar el equilibrio de mercado?

Pero no son éstos los problemas a los que quiero hacer referencia aquí, sino a una cuestión más difícil que ha sido planteada, entre otros, por Amartya Sen: los consumidores individuales ¿tienen un único juego de preferencias… o tienen varios? Si eso suena complicado, no lo es, como se puede apreciar mediante algunas preguntas simples que enfrentamos todos los días: ¿Quiero fumar o quiero dejar de fumar? ¿Quiero perder peso o quiero comerme ese pedazo de pastel? ¿Quiero ser un marido fiel o quiero andar de mal portado? Si se quiere, el problema en cuestión se refiere a todas esas situaciones en que nos 'sentimos mal' acerca de nuestras propias libres y voluntarias decisiones. O, en algunos casos, para no sentirnos mal ni 'fallar' en nuestras decisiones, lo que hacemos es recurrir a alguna 'ayuda externa' en la toma de esas decisiones: es así como pedimos que se nos obligue a ponernos el cinturón de seguridad, o que la educación de nuestros hijos nos sea obligatoria, y así en tantos otros casos. ¿Por qué?

Una razón – como argumenta Sen – es que los seres humanos en efecto tenemos varios juegos de preferencias y valores que operan a diferentes niveles de nuestro ser, y esta es precisamente la razón por la cual somos capaces de reflexionar no sólo acerca de nuestras acciones sino, y en especial, acerca de nuestros motivos: podemos interpelarnos a nosotros mismos, podemos incluso arrepentirnos de lo que hicimos y de por qué lo hicimos. En otras palabras – y aunque suene muy extraño a oídos de economista – pueden disgustarnos algunas de nuestras propias preferencias. Sí, somos complejos. Y es por eso que buscamos ayuda – en los otros, en el Gobierno, en Dios – para tomar ciertas decisiones que – intuimos – tal vez no tomaríamos bien por nosotros mismos.

Yo argumentaría que otra razón se refiere a ese peculiar carácter de algunos bienes, al que podríamos referirnos simplemente como el de 'no ser un queque'. El argumento económico tradicional, como dije, sostiene que los consumidores escogen lo que quieren consumir basados en sus preferencias y restringidos por el costo relativo de comprar los diferentes bienes. Una vez

comprados, sólo hay una cosa que hacer con esos bienes: disfrutarlos como disfrutaríamos de un pedazo de queque. Algunos bienes, sin embargo – y la educación es probablemente el mejor ejemplo – son todo menos un pedazo de queque: su consumo demanda trabajo, trabajo duro, demanda nuestro tiempo y esfuerzo antes de que podamos realmente disfrutarlos y aún mientras los estamos disfrutando. Los ejemplos son muchos y variados, y van desde los primeros libros que leímos hasta el Ulises de Joyce; desde nuestro primer contacto con la música clásica hasta las óperas de Wagner; desde aquella primera y amarga cerveza hasta el gusto adquirido por un vino tinto bien seco. Todos estos son bienes que, además de su costo de producción, tienen un costo de consumo.

Este costo de consumo puede ser separado, a su vez, en dos componentes diferentes. Por un lado, nuestro consumo de estos bienes requiere de un esfuerzo previo que, a su vez, nos permite un mejor disfrute del bien: adquirimos el gusto, pillamos el truco, agarramos el volado, aprendemos a aprender. Este componente puede ser comparado a una 'inversión de consumo', pues aumenta nuestra habilidad para el futuro consumo, disfrute y beneficio a obtener de estos bienes. Por otro lado, para algunos de estos bienes no bastan esas inversiones pasadas, sino que requieren de nuestro esfuerzo cada vez que los consumimos: leer un libro, aprender un teorema nuevo, estudiar una nueva composición… sí, producen beneficios; pero también requieren nuestro esfuerzo; para consumirlos, debemos pagar un 'costo de consumo' adicional al costo de producir – o adquirir – el bien. Ahora bien, si mi disfrute depende de que yo realice este esfuerzo extra, pero yo no puedo conocer ese disfrute hasta que, en efecto, he realizado ese esfuerzo… entonces, mis preferencias actuales serían incapaces de decirme cuánto me gustaría realmente ese bien peculiar. ¿Debería leer Ulises? ¿Debería gastar cien dólares y cuatro o cinco horas en una ópera de Wagner?

Esta puede ser una explicación de lo que en la literatura económica se conoce como 'bienes meritorios': aquellos bienes para los cuales sentimos que el argumento de 'el consumidor es el que sabe' no aplica. Los bienes meritorios son aquellos que exigen un 'costo de consumo' que se resta o contrarresta los posibles beneficios. Por ello tendemos a subsidiar estos bienes – como las artes y la cultura – o, incluso, hacemos que su consumo sea obligatorio, como en los casos ya mencionados de la educación y los cinturones de seguridad. Es por este tipo de razones que consideramos a la educación como un típico 'bien meritorio': si no sé, para empezar, cuán buena es para mí; o si solamente lo sé después de que hice el esfuerzo por estudiar, entonces… ¿por qué habría de hacer ese esfuerzo en primer lugar? ¿Debería pagar dinero y, además, gastar tres o cuatro años de mi vida para estudiar esta o aquella carrera, si no sé de antemano que me va a gustar y a servir?

Los precios no reflejan tales costos y tampoco pueden reflejar los beneficios potenciales. Sin embargo, para poder consumir estos bienes, el consumidor debe 'pagar' no solo el costo de producción, sino también el costo de consumo – debe estar ahí, y estudiar – pero debe pagarlo sin saber realmente cuál será su beneficio. Como resultado, tendemos a sobreestimar los costos de consumo y subestimar los posibles beneficios: tendemos a consumir menos de estos bienes de lo que habríamos querido realmente, si tan solo hubiéramos sabido… La educación superior calza perfectamente en esta categoría: sin la provisión pública, sin incentivos o sin un subsidio, las decisiones meramente individuales harían que estudiáramos menos de lo que realmente habríamos querido, si tan solo hubiéramos sabido…

Este problema puede complicarse aún más si lo que el mercado pide son 'señales' en vez de verdadera educación. Entonces, mientras por un lado trato de evitar pagar el 'costo de consumo' de la verdadera educación, por otro, trato de adquirir las señales o símbolos de alguna educación. Así, esta falla del mercado crea una apertura para el surgimiento de mercados para una 'educación falsa', como se ilustra en uno de esos correos electrónicos que circulan con frecuencia:

> "**Diplomas universitarios sin el trabajo duro:** ¿Quiere usted un futuro próspero, mayor poder de ganar dinero, y el respeto de todos? Podemos ayudarlo con Diplomas de prestigiosas universidades no acreditadas, basados en su conocimiento presente y su experiencia de vida. No se requieren exámenes, clases, libros o entrevistas.

Diplomas de bachillerato, maestría, MBA y doctorado (Ph.D.) están disponibles en el campo de su elección. Así es: ¡usted puede convertirse en Doctor, Abogado o Contador y recibir todos los beneficios y admiración que vienen con ello! Confidencialidad asegurada. ¡Cambie su vida hoy mismo! Haga Clic Aquí o llámenos 24 horas al día, 7 días a la semana (incluyendo domingos y feriados): 1-213-947-1009"

e. La educación superior 'no sale barata…'

Finalmente, llegamos al problema de la 'restricción presupuestaria': esa barrera que, dados sus ingresos y los precios vigentes, enfrentan los consumidores individuales cuando tratan de hacer las escogencias que maximizarían su satisfacción, utilidad o bienestar. Aparte de los muchos problemas ya mencionados como fuentes de diversas 'fallas del mercado' – incluyendo la existencia de algunos 'bienes meritorios' peculiares como la educación – el hecho es que los mercados no reaccionan a lo que la gente realmente necesita o quiere, sino a lo que la gente demanda, es decir, el mercado responde solo a esas necesidades o deseos por los que se tiene la voluntad y la capacidad de pagar. Esto significa, por supuesto, que la demanda de mercado va a estar tan influenciada por los gustos y preferencias de la gente – sea lo que sea que eso signifique – como por su ingreso, por su participación en la riqueza total.

Podríamos decir que esto no es un problema – o, al menos, que no es un problema dramático – si la distribución de la riqueza vigente fuera lo suficientemente equitativa como para que todos fueran capaces de satisfacer, al menos, sus necesidades más importantes y sus deseos más urgentes, aunque algunos pudieran, además, satisfacer otras necesidades o deseos más triviales o lujosos. Sin embargo, ese no es el caso en América Latina, que ostenta el dudoso mérito de ser la región más desigual del planeta.

Cuando la distribución del ingreso y la riqueza es tan desigual que gran parte de la población no tiene acceso a algunos de los elementos básicos para una calidad de vida decente – es decir, no puede siquiera demandarlos –; cuando no pueden tener adecuados servicios de saneamiento y de salud básica; cuando no pueden tener acceso a una educación buena y completa; cuando no pueden vivir en una casa decente y un vecindario seguro; entonces, estas desigualdades se traducen en una distribución significativamente desigual de las oportunidades, lo que, a su vez, frena el proceso de desarrollo.

Es probable que sea por esta misma razón – la falta de acceso a bienes y servicios sociales básicos – que resulte frecuente el referirse a la educación superior como una especie de 'lujo' en los países latinoamericanos y el considerar que gastar recursos públicos en subsidiar la educación superior vendría a aumentar aún más esas desigualdades existentes. Aunque pueda ser bien intencionado, este argumento, sin embargo, es erróneo y dañino, puesto que pierde de vista – y oculta – la dinámica del desarrollo.

La educación superior es costosa, sí, pero – por las muchas razones mencionadas anteriormente – la educación superior es un enlace esencial para la promoción de un proceso de integración económica y social. La educación superior pública no es sólo una forma de evitar muchas de las limitaciones que seguirían existiendo si prevalecieran los estrechos criterios de mercado y las tasas individuales de retorno – garantizando así el surgimiento y expansión del aprendizaje nacional y las comunidades de aprendizaje, con un impacto positivo en todos los niveles del sistema educativo – sino que constituye también un instrumento poderoso para la movilidad social ascendente y la integración social.

Si la educación superior es efectivamente un 'bien meritorio' algunos de cuyos beneficios quedan ocultos tras eso que hemos llamado sus 'costos de consumo'; si estos 'costos de consumo' resultan, además, una barrera más cerrada para aquellos cuyos ingresos y condiciones de vida son más bajos; si muchos de los beneficios de la educación superior son sociales o colectivos y no solamente individuales; y si los beneficios individuales privados de la educación superior tienden a ser beneficios más de largo que de corto plazo; si es así – y creo que es así – entonces tendríamos buenas razones para creer que, de prevalecer los criterios de mercado en la

educación superior, los jóvenes de familias de ingresos medios o bajos se verían significativamente disuadidos de avanzar hacia la educación terciaria o superior. Este sesgo se reforzaría aún más si tomamos en cuenta el costo de oportunidad que esa decisión implica en términos de la renuncia obligada a posibles ingresos de corto plazo; ingresos que –obviamente – resultan más importantes mientras menor sea el ingreso familiar. Si a todo esto añadimos el mayor costo – o precio – de una educación superior cada vez más privatizada, veríamos entonces que, por esta vía, en realidad estaríamos renunciando a uno de los mecanismos más exitosos de movilidad social y que, así, también estaríamos haciendo un flaco servicio a la consolidación de democracias modernas y efectivas en América Latina.

EL RETO QUE ENFRENTAMOS

El conocimiento – y la educación superior en particular – constituyen lo que podríamos llamar 'mercancías incómodas' o 'mercancías ficticias', en el mismo sentido en que Karl Polany se refirió al trabajo, la tierra y el capital en su obra "La Gran Transformación": aunque pueden ser compradas y vendidas como mercancías en el mercado, no pueden ser producidas y consumidas adecuadamente como verdaderas mercancías[22].

Los mercados, la competencia y el afán de lucro, no pueden resolver de manera completa, eficiente y adecuada los problemas de la asignación y utilización de los recursos requeridos por la sociedad y sus miembros con respecto a bienes o servicios como la educación y el conocimiento. Si bien algunas partes o aspectos de la educación y el conocimiento pueden ser manejados en forma individual y privada a través de los mercados, incluso a través de firmas o entidades lucrativas, hay otros que no pueden serlo. Pero incluso esos aspectos parciales de la educación superior que, a veces, pueden ser vendidos en paquetes aparte, muchas otras veces permanecen – y probablemente deberían permanecer – ineludiblemente vinculados a los aspectos públicos, ya que si separáramos completamente los elementos de la educación que se caracterizan por su carácter o interés público de aquellos que pueden ser privadamente apropiables… entonces, ¿quién estaría dispuesto a hacer y financiar ese esfuerzo extra – que puede ser un esfuerzo muy significativo – que demanda una educación genuinamente pública?

La producción y diseminación del conocimiento, por ejemplo, son dos funciones distintas y distinguibles de la educación superior; pero no es para nada claro que puedan o deban separarse completamente. Por lo general, la distribución y diseminación del conocimiento subsidia y estimula la producción del conocimiento; pero también reta a la producción del conocimiento al enfrentarla a otras ideas y procesos de conocimiento. Cuando la separamos artificialmente de la distribución, podríamos estar forzando a la producción del conocimiento como tal a acercarse y someterse a las presiones inmediatas del mercado, perdiendo así parte de su esencia y, especialmente, parte de sus condiciones para el éxito a largo plazo. Esto es especialmente así en el contexto de los intereses conflictivos que surgen de la interrelación entre compañías del sector privado para quienes el conocimiento debería ser restringido y transformado en propiedad intelectual, y las restantes comunidades de conocimiento dentro de las universidades, para quienes el conocimiento se considera esencialmente público.

El reto, entonces, es cómo balancear estas funciones y perspectivas, y ése es el reto clave para las universidades. Esto es particularmente problemático en cuanto que el conocimiento no existe ni puede existir en sí mismo, sino solamente incorporado, acompañado o empaquetado en otros productos sociales: cosas, instituciones o incluso gente. Pero estos otros productos sociales, aún si actúan como vehículos del conocimiento, también son, al mismo tiempo, muchas cosas diferentes: no son sólo 'conocimiento objetivado' sino objetos, procesos, instituciones o gente cargadas de conocimiento.

Por supuesto que existe espacio para las decisiones individuales, para el mercado y para la educación superior privada; pero sólo en cuanto estas decisiones no sustituyan la educación superior pública, en cuanto que no detraigan recursos de esos aspectos de la educación superior

[22] Cfr. Polanyi, Karl: The Great Transformation: the political and economic origins of our time, Beacon Press, Boston, 1957

que, hasta ahora, han sido 'empacados' junto con los aspectos más autointeresados, vocacionales y mercadeables del conocimiento y la educación. Y por supuesto que es posible cobrar por algunos de estos servicios, incluso en las universidades públicas. Precisamente, algo que vale la pena hacer notar – y enfatizar – pues va en contra de lo que, por años, parecen haber supuesto, las universidades públicas y las autoridades educativas de América Latina, es la impresionante voluntad de pagar por la educación en grandes porciones de las clases medias. Esto no significa que las universidades públicas deberían cobrar por todo lo que hacen o cobrar lo mismo que las universidades privadas – como se ha sugerido – pero sí significa que un mejor entendimiento de los aspectos privados de la educación superior pueden ser críticos para el funcionamiento adecuado de la educación pública.

El problema es cómo coexisten, cómo interactúan los aspectos públicos y privados de la educación, de tal manera que no se perjudiquen la una a la otra y, especialmente, de tal manera que la educación privada y la mercantilización de la vida académica no absorban y no socaven los aspectos públicos esenciales de la educación. Pueden coexistir, sí, pero no son buenos sustitutos: la educación privada bien puede arrinconar o *'crowd out'* a la educación pública. Y esto es una cuestión de poder, pues es el poder lo que está al acecho tras las señales del mercado, tras los precios que la globalización está transformando cada vez más en los 'precios correctos', esos que se presentan como la única medida aceptable de costos de oportunidad. Por eso, esta no es sólo una cuestión de eficiencia, es una cuestión de democracia y una cuestión de justicia.

POLITIZACIÓN, ESTRATEGIA Y CULTURA BUROCRÁTICA: ÁREAS DE ABORDAJE PARA LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN ARGENTINA*

Mercedes Iacoviello
Laura Zuvanic
Mariano Tommasi**

Contenido

Introducción

SOBRE LOS PROCESOS DE DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS EN ARGENTINA

LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

FACTORES QUE LIMITAN LA CONSOLIDACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

---

* Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 (2003 Oct. 28-31 : Panamá). Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización de los autores.

** Mercedes Iacoviello: Master in Human Resource Management, University of Illinois, USA. Administradora Gubernamental , INAP. Licenciada en Economía y Bachiller en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Actualmente coordina el proyecto de Gestión del Cambio y Capacitación del Programa de Reorganización Operativa, Subsecretaría de Gestión Administrativa y Financiera, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Docente en la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (Argentina), en la Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), y en el posgrado de Gestión de Artes del Espectáculo de la Universidad de Buenos Aires. Laura Isabel Zuvanic: Coach, Instituto de Coaching Profesional (ICP). Especialista en Recursos Humanos (IDEA). Master en Ciencias Sociales (FLACSO). Historiadora, Facultad de Filosofía y Letras, (UBA). Se ha desempeñado como Gerente de Proyecto en el área de Construcción de Capital Humano en RHO Consulting para el Banco Hipotecario, Siemens, Ericsson, Grupo IRSA, Grupo Clarín, La Nación. Asesora área de capacitación FONCAP. Realizó el diseño e implementación de la Acreditadora Universitaria Privada (FAPEYAU) para el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Fue Directora de Selección del Instituto Superior de los Economistas de Gobierno (ISEG), Ministerio de Economía de la Nación. Ha sido Coordinadora del Proyecto de Reforma del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (PNUD), entre otros. En el ámbito académico ha participado en calidad de Investigadora en proyectos financiados por organismos nacionales e internacionales. Mariano Tommasi: PhD in Economics, University of Chicago, 1991. Profesor y Director del Departamento de Economía de la Universidad de San Andres y Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Argentina. Vicepresidente (2002-2003) y futuro presidente (2004-2005) de LACEA (Latin American and Caribbean Economic Association).Trabaja en las áreas de política económica y economía institucional, con énfasis en países en desarrollo. Ha ocupado cargos académicos como visitante. Ha trabajado como consultor para varios gobiernos en Latinoamérica, y para el BID y Banco Mundial.

Bibliografía

POLITIZACIÓN, ESTRATEGIA Y CULTURA BUROCRÁTICA: ÁREAS DE ABORDAJE PARA LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN ARGENTINA

Mercedes Iacoviello
Laura Zuvanic
Mariano Tommasi

Introducción

En este trabajo analizamos las disfuncionalidades del servicio civil en Argentina a la luz de los factores que limitan el desarrollo y la consolidación del sistema de gestión de recursos humanos. En particular, focalizamos nuestro análisis en el ámbito del Sistema Nacional de Profesión Administrativa, que fue el último gran intento de establecer un sistema de mérito en el gobierno nacional en Argentina.

Las argumentaciones que se presentan surgen de un relevamiento exhaustivo del funcionamiento del servicio civil nacional en Argentina que los autores tuvieron oportunidad de realizar recientemente para el Diálogo Regional de Políticas del BID[1]. En el marco metodológico que se utilizó en esa oportunidad para contrastar el servicio civil en Argentina, la gestión de recursos humanos (GRH) se presenta como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquél, y aparecen conectados e interrelacionados (Longo, 2002). Siguiendo esta metodología, en un sistema de recursos humanos se identifican como principales componentes:

- la *Planificación de Recursos Humanos,* que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada.
- la *Organización del Trabajo*, que define los contenidos de las tareas y las características de las personas convocadas a desempeñarlas.
- la *Gestión del Empleo*, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.
- la *Gestión del Rendimiento*, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.
- la *Gestión de la Compensación*, que retribuye la contribución;
- La *Gestión del Desarrollo*, que se orienta al crecimiento individual y colectivo.
- la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*, que se relaciona con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

[1] Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina. Informe elaborado por Mercedes Iacoviello, Mariano Tommasi y Laura Zuvanic para el Diálogo Regional de Políticas, BID, Septiembre 2002.
Disponible en http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/transparenciadoc4.htm

El sistema de gestión de recursos humanos aparece contextuado en relación con la estrategia organizacional, el entorno y el contexto interno. La coherencia estratégica es un rasgo central de este modelo, de manera que la calidad de la gestión de recursos humanos solo puede ser evaluada en función de su conexión con la misión, prioridades y objetivos de la organización. Factores situacionales internos a la organización como la situación presupuestaria, las condiciones tecnológicas, los procesos de trabajo y la cultura de la organización afectan necesariamente la GRH. Por otro lado, factores del entorno como la estructura política, la situación económica, las expectativas de los usuarios, y las normas jurídicas aplicables definen los límites y posibilidades de la política de recursos humanos.

Los criterios utilizados para la evaluación del sistema de servicio civil en Argentina se basaron en los tres requisitos planteados como imprescindibles en este modelo para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos (Longo, 2002): a) que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, es decir, que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad, b) que los subsistemas de la GRH funcionen de manera interconectada, realimentándose mutuamente, c) que todos los subsistemas deriven de una estrategia de recursos humanos, en línea con la estrategia organizativa, y cohesionados por aquella.

En términos generales, de nuestro relevamiento surge que las normas que crean el SINAPA están orientadas en este sentido, pero en la práctica el servicio civil a nivel nacional en Argentina se aleja notablemente de estos tres principios básicos.

La principal disfuncionalidad detectada es la falta de articulación entre las funciones de recursos humanos y la estrategia global de la organización. Ante la falta de consistencia en las políticas, se generaron mecanismos alternativos para la gestión del personal, de manera de evitar las reglas de la carrera administrativa. Se creó así una burocracia paralela formada por contratos temporarios, que tiene una fuerte preponderancia en áreas centrales de la APN, como se describió en la sección anterior.

Aún dentro del SINAPA, que se aproxima medianamente al sistema de gestión de recursos humanos que se describió como modelo a contrastar, hay aspectos muy poco desarrollados. Los dos subsistemas más débiles son el de Planificación y Organización del Trabajo. Los subsistemas de Empleo, Rendimiento, Desarrollo y Compensación están bastante más desarrollados y articulados entre sí. Finalmente, el subsistema de Relaciones Laborales es el más maduro, y se encuentra en pleno funcionamiento.

El subsistema de Planificación muestra ser excesivamente dependiente de los cambios políticos, cuestión que afecta su capacidad de desarrollarse y constuirse a pleno. Por su parte, el subsistema de Organización del Trabajo, al estar tan genéricamente definido abre espacio para su politización. En ese marco, la precariedad de un subsistema de planificación impacta sobre todos los otros susbistemas como bien muestra el modelo de gestión de recursos humanos que contrastamos. Datos tales como el envejecimiento de la población del SINAPA, la concentración de agentes en tareas de apoyo y la baja movilidad del personal, muestran la ausencia de acciones concretas de planificación.

Analizando las disfuncionalidades detectadas, identificamos que éstas presentaban orígenes comunes. Identificamos tres factores centrales que operan restrigiendo las posibilidades de cambio y actúan sinérgicamente erosionando la capacidad de implementación plena del sistema de servicio civil en Argentina. Estos son: a) la ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos, b) la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, y c) la persistencia de la cultura burocrática.

La ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos impacta sobre la existencia e integridad de cada uno de los subsistemas analizados. Por su parte, esta situación no hace mas que reflejar la falta de una orientación de largo plazo para las políticas públicas en general en nuestro país. La falta de una estrategia de recursos humanos crea las condiciones para que el marco normativo sea modificado, eludido o distorsionado de acuerdo a los intereses de los grupos involucrados en estos procesos de decisión.

Por otra parte, se da una progresiva politización de las decisiones, que tiene como impacto la degradación del sistema establecido en las normas. Se encuentran caminos para eludir las reglas, se generalizan las excepciones a través de nuevas normas, o se aceptan como válidas prácticas distorsivas, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido.

Por último, el sistema de recursos humanos es atravesado por la cultura burocrática, que permea la normativa rigidizando las reglas, o evitando que se sustancien en procedimientos concretos que permitan su implementación plena. (Ver Cuadro 1)

El trabajo comienza con un análisis de los procesos de diseño y gestión de politicas públicas en Argentina, a partir del cual se propone un marco conceptual para describir y explicar las limitaciones que presenta la gestión de los recursos humanos en el Estado en Argentina. A continuación, y para contextualizar el análisis de las distintas funciones de recursos humanos, se describe la diversidad de regímenes de empleo en la APN, con eje en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA). Se abordan a partir de allí las tendencias limitadoras del sistema que de acuerdo a nuestro estudio abarcan tres aspectos: la ausencia de dirección estratégica, la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, y la persistencia de la cultura burocrática. Al desarrollar estos tres ejes, se ilustran estas tendencias con casos concretos que surgen de la normativa y las practicas de gestión del personal en el servicio civil. Para terminar se incluyen algunas reflexiones sobre las tendencias limitadoras identificadas, y posibles líneas de acción a futuro para superarlas.

SOBRE LOS PROCESOS DE DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS EN ARGENTINA

La burocracia argentina ha sido considerada como una de las menos coherentes y eficientes de los países en desarrollo. Rauch y Evans (1999) establecieron un índice que refleja el grado de acercamiento entre un sistema burocrático y las características institucionales identificadas por Weber para una burocracia profesional. Argentina resulta el sexto país con la burocracia menos coherente y eficiente, sobre un total de treinta y cinco países analizados.

En términos más amplios, la "política de construcción e implementación de un sistema de servicio civil" en la Argentina, parece adolecer de una serie de deficiencias comunes a la mayoría de las políticas públicas en el país. Dicha política se ha caracterizado por esfuerzos aislados, no integrados entre sí y que no tendieron a incluir a actores sociales, políticos e institucionales de una manera que aumentara su institucionalidad y su impacto intertemporal (entre estas ausencias, resalta el poco involucramiento real del poder legislativo)[2]. A todo esto se suma, como ya se señaló, la recurrencia de crisis fiscales que obligan a ajustes cortoplacistas que ignoran los efectos que esto tiene sobre la trabajosa y difícil construcción de capacidades en la administración pública.

Dichas características de incoherencia, discontinuidad, e inestabilidad mezclada con rigideces son, de hecho, comunes a muchas áreas de política pública en la Argentina. En Spiller y Tommasi (2000 y 2003) se argumenta que las deficiencias de las políticas públicas se deben a determinantes político-institucionales que rigen los incentivos de los principales actores políticos (presidentes, legisladores, ministros, gobernadores, etc.), y que no conducen a la cooperación intertemporal en construir políticas públicas de largo plazo. Acuña y Tommasi (2001) sostienen que las reformas institucionales que derivan en una mas efectiva y legítima elaboración de políticas son aquellas que aseguran reglas mas estables, y no las que se basan en los contenidos

[2] El último intento que tuvo algún viso de aglutinar consensos un poco más amplios fue el Plan de Modernización del Estado inicialmente liderado por el entonces Vicepresidente Carlos "Chacho" Alvarez. De todas maneras, aún ese esfuerzo estuvo viciado desde sus inicios de una bastante imperfecta coordinación (cuando no competencia velada) entre la oficina especial creada en dependencias de la Vicepresidencia para llevar adelante dicho proceso, y el área a cargo de Gestión Pública en general dependiente de la Jefatura de Gabinete. (Véase CEDI, 2000). De hecho, dicho esfuerzo fue también víctima de la inestabilidad político institucional al renunciar el Vicepresidente poco tiempo después del lanzamiento del Plan, perdiendo así el plan su principal apoyo político y eventualmente devaneciéndose en un conjunto de líneas de acción iniciadas que pueden o no ser recogidas en futuros intentos o continuar operando a partir de lógicas más micro.

de las políticas. Buenos contenidos sin buenas reglas producen resultados desastrosos, porque no hay modo de asegurar la continuidad de las políticas cuando se deja de supervisar su funcionamiento. Esta perspectiva es interesante para interpretar las distorsiones que se han dado en la implementación del SINAPA una vez que se diluyó el impulso inicial brindado por un apoyo político fuerte al sistema.

La Administración Pública es simultáneamente parte del tejido político institucional que no favorece la construcción de políticas públicas de calidad, y a la vez producto de los incentivos de dicho tejido. El escaso involucramiento del poder legislativo y otros ámbitos colectivos institucionalizados en la regulación y el control de la Administración Pública, sumado a la volatilidad política y balcanización en el Ejecutivo, ha confluido a configurar una Administración Pública en la cual el nivel de politización y dependencia del jefe nombrante alcanza niveles bastante profundos, contribuyendo a configurar horizontes cortoplacistas y no facilitando el desarrollo de normas de cooperación interdepartamental.

Si bien actualmente el sistema está debilitado, hubo una "etapa de oro" del SINAPA. Entre 1993 y 1996[3] se dio el funcionamiento casi a pleno de los subsistemas de recursos humanos: se realizaban concursos para cubrir las vacantes, se ofrecía capacitación masiva en relación con los requisitos de la carrera, se implementaba la evaluación de desempeño para toda la población incluida. A partir de la Segunda Reforma del Estado comienza a perder impulso el sistema, en el marco de la reducción de personal, el programa de retiro voluntario y el congelamiento de vacantes. Con el cambio de Administración en 1999 se debilita aún más con los mecanismos de asignaciones transitorias de funciones, la reducción salarial y la falta de acuerdo respecto de la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público[4]. Se pueden identificar así hitos en el desarrollo del servicio civil caracterizados por un impulso reformador, a partir de los cuales sigue una serie de hechos y decisiones que diluyen el cambio planteado.[5]

La falta de un liderazgo claro entre las áreas del PEN sobre los procesos de reforma administrativa, y la virtual ausencia del Poder Legislativo en estos procesos, se refleja en los constantes cambios de ubicación y responsables de estos temas. Esto puede observarse en el recorrido organizacional del la unidad de reforma. Como consecuencia de las pujas entre el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete, esta unidad ha pasado por la Vicepresidencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, nuevamente a Jefatura de Gabinete con la creación de la Subsecretaría de Modernización del Estado, y desde la asunción del nuevo gobierno, ha vuelto al ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Se suma a esto la alta volatilidad de las estructuras, y la alta tasa de rotación de los funcionarios políticos, haciendo el entorno aún más inestable. Es así que aún en los casos en que se logra un mínimo consenso sobre las prioridades estratégicas en la organización, es poco probable que éstas se mantengan en el tiempo debido a los cambios en los niveles políticos[6]. Es en relación con esta realidad que Oscar Oszlak describe a la Argentina como un "cementerio de proyectos"[7]. Esta situación baja aún más la credibilidad de cualquier nueva iniciativa, y genera en los funcionarios de línea una natural reacción de escepticismo.

En un contexto de falta de dirección estratégica, los procesos de recursos humanos en el servicio civil en Argentina están fuertemente atravesados por criterios políticos[8]. Cuando hablamos de la politización de los procesos de decisión, nos referimos a la primacía de criterios orientados a garantizar la identificación de los funcionarios con el programa de gobierno de la autoridad política.

---

[3] En los dos primeros años desde la creación del SINAPA se dio un proceso de ordenamiento normativo, por lo que consideramos que el sistema comenzó a funcionar plenamente a partir de 1993.

[4] Hay tres años (1999-2002) entre el dictado de la Ley Marco y la aprobación de su decreto reglamentario.

[5] El modelo de transacciones intertemporales propuesto por Spiller, Stein y Tommasi (2003) para analizar las instituciones políticas y sus productos, resulta muy interesante para analizar la evolución del servicio civil en Argentina.

[6] Por mencionar un ejemplo reciente, el Plan de Modernización enunciaba como objetivo la implementación del nuevo modelo en por lo menos nueve organismos durante el año 2001, y solo pudo iniciarse en tres.

[7] Citado por Bambaci , Spiller, Tommasi, (2000:29).

[8] Para un análisis de los procesos políticos y su influencia sobre las decisiones de recursos humanos ver Iacoviello (1996).

Dado que las reglas del servicio civil se fundamentan precisamente en evitar los excesos de la discrecionalidad de las autoridades, protegiendo a los funcionarios de decisiones arbitrarias, la politización del servicio civil pasa por la elusión y progresiva degradación de sus normas.

A tal punto se da la politización del servicio civil en Argentina, que la causalidad en algunos casos es inversa a la que plantean las reglas básicas de la administración de recursos humanos. A modo de ejemplo, las funciones determinadas por la estructura no son un insumo para definir las actividades de la gestión del empleo, sino que los cambios en la estructura son un mecanismo para eludir las reglas del servicio civil sobre la incorporación de personal. Los procesos de planificación son realizados a criterio de las autoridades políticas a través de las modificaciones que puedan realizarse en las plantas a partir de cambios de estructura, así como del uso discrecional de las unidades retributivas y de las funciones ejecutivas, y sobre todo a través del uso extendido del sistema de contrataciones temporarias.

En paralelo con esta tendencia a la politización de las decisiones de recursos humanos, la cultura de la organización está todavía muy influenciada por los valores burocráticos tradicionales, y aún después de diez años de implementación de una carrera administrativa basada en el mérito, persisten conductas adaptativas por parte de los funcionarios. Hay una fuerte resistencia a cambiar el estado de las cosas derivadas de la cultura organizativa.

La falta de dirección estratégica y la politización de las decisiones resultan así factores centrales para explicar la deficiencia de las políticas públicas en Argentina. El hecho de que la política de recursos humanos no es ajena a esta lógica general se refleja en el análisis de cada uno de los subsistemas, cuya principal debilidad se asocia con la falta de articulación entre los distintos aspectos de la gestión de recursos humanos y la estrategia de la organización. Los sucesivos gobiernos tienen pocos incentivos a someterse a las reglas que rigen la carrera meritocrática, y se genera una burocracia paralela de contrataciones temporarias que desvirtúan el sistema de servicio civil. A esto se suma, como especificidad de la política de recursos humanos en el Estado, la cultura burocrática y sus conductas adaptativas frente a los posibles cambios en las reglas de juego. Este factor específico entra en juego porque en este caso los funcionarios burocráticos tienen el doble rol de actores en el diseño de la política pública, y objeto de la misma.

LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

El empleo público nacional en Argentina fue objeto de numerosos cambios en la normativa en los últimos años. Desde 1992 se sucedieron la sanción de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa, la firma del primer convenio colectivo del sector público, la aprobación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, y la reciente reglamentación de la ley marco.

Este proceso se realizó en forma bastante desordenada, produciendo inconsistencias en el régimen de empleo. Pese a los esfuerzos por consolidar la normativa, sigue habiendo una gran dispersión en los regímenes de empleo en la APN[9]. En el año 2000, los 260.000 empleados del PEN se distribuían en 55 sistemas retributivos diferentes, tres de los cuales suman más de la mitad, y ninguno de los restantes incluye más del 10%[10].

De los casi 115.000 cargos civiles presupuestados para la APN en el año 2000 solo el 40% está comprendido dentro de la Ley Marco y la Ley de negociaciones colectivas del sector público, que representan las dos normas básicas que buscan dar consistencia al sistema. Pero quedan más de 24.000 empleados que si bien se rigen por la Ley Marco, no están convencionados bajo

[9] A pesar de esta dispersión de ordenamientos, las diferencias entre lo establecido en cada uno de ellos no es muy significativa. De acuerdo a un informe de la Dirección Nacional de Servicio Civil (1995), en el que se comparan los institutos básicos establecidos en diferentes ordenamientos estatutarios, hay alto nivel de coincidencia entre las diferentes normas en lo que se refiere a condiciones de ingreso, definición de la estabilidad, deberes y derechos del funcionario público, y régimen disciplinario.

[10] Bonifacio y Falivene (2002:28).

ninguna de las dos leyes de negociación colectiva. Algo más de 36.000 empleados están sujetos a la Ley de Contrato de Trabajo, y de ese total la gran mayoría (32.600) están sujetos a convención colectiva bajo la ley del sector privado. (Salas y Bortman, 2001) (Ver Cuadro 2)

Los entes reguladores, que surgieron a partir los nuevos roles que asumía el Estado a principios de los años '90, adscribieron al régimen laboral privado desde su creación, para evitar las ineficiencias asociadas a la excesiva formalidad de la carrera administrativa. En general se han mantenido también al margen de la negociación colectiva, con lo cual se genera la contradicción de que áreas estratégicas que tienen que ver con el ejercicio del poder regulador del Estado resultan las más alejadas de un sistema de servicio civil.

Es importante señalar que los organismos que se encuentran regulados por la Ley de Contrato de Trabajo presentan una gran ambigüedad normativa (Estévez y Lopreite, 2001). Si bien estos empleados no tienen garantizada su estabilidad, está prevista en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional. De hecho, en organismos como el PAMI, ANSES o AFIP no se han dado situaciones de desvinculación, y su personal es considerado prácticamente como el personal de planta del resto de la APN[11].

El **Sistema Nacional de Profesión Administrativa**[12] **(SINAPA)** es el sistema escalafonario que alberga mayor cantidad de agentes de la Administración Pública Nacional. Incluye personal de Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, el personal civil del resto de los Ministerios y algunos organismos descentralizados, como el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

El SINAPA buscó solucionar las deficiencias del escalafón anterior, creado por Dec. 1428/73, el cual se había aplicado de una manera muy reducida respecto de las posibilidades que su diseño original permitía (Estévez, 1996). Los ascensos por concurso y los mecanismos de ingreso se habían suspendido, y el escalafón había sufrido fuertes conductas adaptativas debido a las rigideces impuestas por los planes económicos de ajuste. Ante la imposibilidad de ajustar los salarios, se recurría a ascensos de categoría, con lo cual se distorsionó completamente el ordenamiento escalafonario. No había relación alguna entre el nivel de responsabilidad y la categoría de revista.

A diferencia de los regímenes escalafonarios creados anteriormente, el SINAPA tiene una estructura mucho más simple y sencilla, con solo 6 niveles. Uno de los principales cambios implementados por el SINAPA es que deja de lado la promoción de un nivel a otro del sistema escalafonario por acumulación de antigüedad, determinando que los ascensos sólo pueden realizarse por concurso. Los empleados públicos que se rigen por este régimen no sólo pueden promover hacia un nivel superior, sino que también pueden avanzar horizontalmente dentro del nivel - lo que usualmente se denomina "avance de grado". Para ello el empleado debe acreditar cierta cantidad de créditos por capacitación (participando de las actividades que ofrece el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) o mediante el régimen de equivalencias por actividades realizadas fuera del sistema) y calificaciones adecuadas en su evaluación anual de desempeño.

El SINAPA incluye un régimen especial para los cargos críticos, llamados cargos con *Funciones Ejecutivas*[13]. Este régimen aplica a un número limitado de puestos seleccionados por su importancia estratégica[14]. Originalmente el número de puestos en este sistema no llegaba a 100 para toda la APN. Actualmente alcanza a más de 1100 puestos.

Coexisten con el SINAPA otros **escalafones especiales**, a los cuales aplican diferentes marcos normativos. Algunos de ellos se acercan más que el SINAPA al modelo de sistema de

---

[11] Es notable que en estos organismos se mantiene la distinción entre "personal permanente" y "personal contratado", cuando se encuentran bajo el régimen laboral privado. Esto muestra que de hecho el personal en relación de dependencia goza de estabilidad aunque no esté garantizada esta condición en la ley de contrato de trabajo.

[12] Decreto 993/91

[13] Res. SFP 393/94

[14] Los criterios establecidos fueron el hecho de tener importancia en la producción de servicios esenciales para la comunidad, o bien una participación clave en actividades de reforma del Estado, consultoría altamente especializada, implementación de políticas públicas, administración presupuestaria o coordinación de proyectos en áreas técnicas complejas o de alto interés para la comunidad

recursos humanos ideal propuesto por Longo (2002), mientras otros están mucho menos consolidados en términos de las funciones centrales de la gestión de recursos humanos. Cuerpos especializados como el Servicio Exterior de la Nación (SEN), el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Cuerpo AG), o los Economistas de Gobierno (EG), tienden a una mayor profesionalización, y a un mayor desarrollo del sistema de mérito[15]. También hay organismos que por su misma actividad presentan un perfil más profesional en sus empleados, con lo cual se ha generado una cultura más fuerte en torno al sistema meritocrático. Tal es el caso de instituciones científico tecnológicas como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismos vinculados a la recaudación como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), o a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)[16].

Por otro lado, tanto en el SINAPA como en los escalafones especiales se reservan cargos que quedan fuera de la carrera administrativa, y que se apartan para la **designación política** de las máximas autoridades de cada organismo, y sus respectivos gabinetes.

Es importante destacar que hay una gran proporción de empleados que trabajan para la Administración fuera del marco laboral descripto. Esta situación se agrava por el congelamiento de las vacantes, que deja como única opción de incorporación de personal a las contrataciones temporarias.

En síntesis, podemos decir que la normativa sobre la carrera está más sistematizada en el caso del escalafón general (SINAPA) y algunos escalafones especiales altamente profesionalizados, y mucho menos detallada en el caso de las contrataciones y de los organismos que no están regidos por la Ley Marco del Empleo Público. Sigue existiendo una gran diversidad de normativa para diferentes grupos de empleados de la APN, lo cual plantea situaciones de inequidad dentro de un mismo grupo de trabajo. El marco normativo es confuso, lo cual genera incertidumbres sobre las normas a aplicar en situaciones concretas referidas a la gestión de los recursos humanos en las diferentes áreas.

FACTORES QUE LIMITAN LA CONSOLIDACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Falta de dirección estratégica de la gestión gubernamental

Gran parte de las disfuncionalidades detectadas al analizar los subsistemas de la gestión de recursos humanos surgen de la falta de un horizonte claro en el accionar del gobierno, determinado por la fuerte crisis de gobernabilidad que atraviesa el país. En este marco, es muy poco probable que se pueda definir una política de recursos humanos consistente y de largo plazo, más aún en el contexto de fuertes limitaciones presupuestarias y con una imagen deteriorada del sector político y de la burocracia en la opinión pública.

Entendemos estrategia (Longo, 2002) desde el sentido que se le atribuye ordinariamente en la teoría de la gestión, identificándola con la noción de conjunto de finalidades básicas o prioritarias de la organización. Entran dentro de esta definición amplia de estrategia: a) la misión, o razón de ser de la organización, b) sus líneas de acción u orientaciones prioritarias, c) sus objetivos operativos. La coherencia estratégica es un rasgo fundamental de un modelo de gestión de recursos humanos. Ello significa que su calidad, tanto la de cada una de sus políticas o prácticas como la del sistema de gestión en su integridad, no puede ser juzgada al margen de su conexión con la estrategia de la organización. La Gestión de Recursos Humanos no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

Las inconsistencias del marco normativo para el empleo público en Argentina son fruto de la falta de una estrategia de largo plazo en cuanto a la política de recursos humanos para el estado

[15] El CAG y el SEN tienen escalafones especiales, mientras los EG conforman un agrupamiento especializado dentro del SINAPA.
[16] Esto no significa que su funcionamiento sea óptimo, o que no presenten disfuncionalidades, sino que las decisiones de recursos humanos tienden a seguir más de cerca los principios técnicos de una gestión basada en el mérito.

nacional. Oszlak (1997) identifica cuatro modalidades que asumió la reforma de los sistemas de función pública en América Latina: la concentración en un pequeño número de cargos críticos, la creación de cuerpos especializados de elite, la implementación de sistemas amplios de carrera administrativa, y la utilización de una red paralela de consultores financiados por organismos internacionales. Argentina es el único país de la región en el que se han dado las cuatro estrategias simultáneamente (Oszlak, 2001), ya que se estableció un sistema de cargos con funciones ejecutivas como parte de un sistema masivo de carrera, se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, y se recurrió fuertemente a la contratación temporaria de consultores.

Al no definirse los criterios para la reforma, el sistema de recursos humanos fue evolucionando de acuerdo a las necesidades de los intereses de los grupos políticos y burocráticos en cada instancia, sin una definición estratégica del modelo al cual se tiende. La evolución de la normativa que regula el sistema de servicio civil refleja un desarrollo errático[17]. La dispersión de regímenes intentó solucionarse con el establecimiento del SINAPA como carrera única, pero poco después se flexibiliza con un sistema amplio de contrataciones. Por otro lado, se establece una ley de negociación colectiva, pero recién ocho años después se efectiviza el primer convenio colectivo. La ley marco de empleo público se dicta después de establecido el primer convenio, y la reglamentación de la ley demora tres años en concretarse.

En parte, las dificultades para unificar criterios en la normativa sobre el empleo público tiene que ver con algunas deficiencias de los mecanismos de negociación colectiva. Si bien se cuenta con una legislación de avanzada en cuanto a las relaciones laborales en el sector público, el Estado falló como actor, dejando el convenio librado a la ultractividad y demorando la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público (Bonifacio y Falivene, 2002). Las normas no establecen un único actor como contraparte formal en representación del Estado en las relaciones laborales. Al coexistir distintas instancias de relación y negociación, debe considerarse cada una para identificar al actor estatal, y se dificulta la unificación de criterio en las diferentes instancias.

Más allá de los detalles sobre las contradicciones y dificultades en la aplicación de la normativa, queda claro que no hay una línea consistente en el desarrollo del sistema en función de una política de recursos humanos. Así, coexisten diferentes marcos regulatorios y modelos de carrera, y contrariamente al consenso en la literatura[18] sobre la necesidad de restringir los sistemas de servicio civil a las actividades centrales o núcleos estratégicos del Estado, son precisamente las actividades que se relacionan con el poder regulador, con la recaudación o con la seguridad social, aquellas donde se plantean esquemas más flexibles para la gestión de recursos humanos[19].

Esta ausencia de dirección estratégica puede observarse en mayor detalle en el **Subsistema de Planificación de Recursos Humanos**. La planificación no se encuentra enmarcada bajo un área específica ni bajo un proceso unificado. Dos procesos centrales con diferente grado de práctica institucionalizada generan acciones vinculadas a ese aspecto en la APN: la elaboración y ejecución del presupuesto, y la cobertura de cargos.

La elaboración y ejecución del Presupuesto Nacional[20] tiene una finalidad netamente operativa y en su definición encontramos distintos actores interviniendo[21]. En general los

---

[17] Para un tratamiento detallado de la evolución normativa del sistema, ver la sección Antecedentes Normativos en el informe presentado al Diálogo Regional de Políticas del BID (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, 2002)

[18] Con respecto a la discusión sobre la tensión entre mérito y flexibilidad, ver Prats i Catalá (1998), Echebarría y Mendoza (1999), y Longo (2001).

[19] De todos modos la cultura organizativa hace que esta flexibilidad no se utilice a pleno.

[20] El Presupuesto de la APN se elabora según lo establecido en la ley Nº 24.156 del 30 de Setiembre de 1992, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

[21] El proceso de elaboración del presupuesto es anual y se ejecuta trimestralmente. Cada jurisdicción define sus objetivos, gastos, recursos, programas y actividades, y establece metas trimestrales que reflejan el presupuesto anual de cada organismo[21] y que expresan que espera lograr ese organismo para ese período. Para cada uno de los programas y actividades se establecen los recursos humanos que se afectarán. Centralmente estos recursos humanos comprenden personal permanente, transitorio, contratado por distintas modalidades y personal de planta de gabinete de las autoridades políticas.

presupuestos de los organismos, una vez establecidos, tienden a mantenerse constantes en lo relativo al gasto en recursos humanos, con excepción de aquellos períodos en los cuales los procesos de Reforma del Estado o de medidas generales de Retiro Voluntario lo reducen. Este proceso opera con alto grado de estandarización, formalización y repetición. Un ejemplo de esto puede proporcionarlo el análisis de la relación entre lo presupuestado y ejecutado en gastos de personal. Así, en el 2001 vemos que el porcentaje de ejecución en relación a lo presupuestado fue del 97,54%, manteniéndose este porcentaje para otros años. Entendiendo al presupuesto como uno de los mecanismos centrales de planificación de recursos humanos, su flexibilidad de adaptación a cambios estratégicos de la organización es limitado. Estas limitaciones no derivan centralmente de su diseño técnico ni de las posibilidades que el mismo brinda sino que responden básicamente a la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre los organismos. Las modificaciones presupuestarias entre jurisdicciones pueden realizarse, pero en la medida que requieren una decisión del Jefe de Gabinete de Ministros y de otros organismos, pasarán a estar sujetas más a las reglas del juego político que a criterios técnicos de planificación.

Además del presupuesto, un segundo proceso vinculado a planificación es la cobertura de cargos o funciones. Esto sucede cada vez que se da un cambio en alguno de los cuatro niveles políticos en la APN: Presidente, Ministros, Secretarios y Subsecretarios, ya que las decisiones sobre cobertura de puestos las realizan las autoridades políticas.

Así, los cambios en los niveles de autoridad política suelen reflejar cambios en los recursos humanos de las áreas, en especial en los niveles de funciones ejecutivas o de aquellos que no revistan en planta permanente. Estos cambios pueden ser más acentuados y generalizados a toda la administración cuando el mismo responde a la asunción de un nuevo presidente de un partido político distinto[22]. En ese marco, las decisiones de planificación responden más a criterios políticos que a criterios de gestión y la evaluación de las necesidades pasa a tener un horizonte de corto, o a lo sumo, mediano plazo, dada la alta rotación de estos puestos. En efecto, si se toma el período 1983-1999 podemos observar que el promedio de permanencia de los Ministros y Secretarios no supera los dos años, mientras que el de los Subsecretarios no alcanza a cubrir un año[23].

En suma, dentro del marco establecido presupuestariamente, los procesos de planificación son realizados a criterio de las autoridades políticas a través del uso discrecional de las unidades retributivas, el sistema de contrataciones locales o los contratos con organismos internacionales y las modificaciones que puedan realizarse en las plantas a partir de cambios de estructura. Ninguna de estas acciones se realizan a partir de estudios técnicos y o de necesidades para determinar el requerimiento funcional de personal (Oficina Anticorrupción, 2000:25).

Otro ámbito donde impacta la ausencia de estrategia es el **Subsistema de Organización del Trabajo**. A la aplicación parcial de criterios de gestión al diseño de puestos, se suma el clásico problema de superposición de funciones entre distintas unidades organizativas y jurisdicciones, que ha intentado ser resuelto a través de reiteradas reformas y que expresa desde otro ángulo las consecuencias de contar con un sistema parcial de organización del trabajo.

Por otro lado, una vez lograda la estabilidad en el empleo, la inamovilidad de los servidores públicos tiende a ser amplia. Los mecanismos formales de movilidad funcional no responden ni están enmarcados en políticas de recursos humanos destinadas a responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos. Las transferencias no son utilizadas con regularidad y las adscripciones, que plantean períodos limitados, no reflejan decisiones planificadas de reasignación de recursos sino más bien decisiones personales del agente o problemas de desempeño encubiertos.

---

[22] Tal es el caso del Decreto 25/2002, resultado de la renuncia del presidente De la Rúa.

[23] Ver Spiller y Tommasi, (2000:17). Este fenómeno es de larga data en la historia argentina. Por ejemplo, en el período junio 1946 a enero de 1984 se sucedieron 44 Ministros de Relaciones Exteriores, siendo el período de mayor rotación los 18 meses de la Presidencia de Guido, etapa en la cual se sucedieron 6 Cancilleres a un promedio de 3 meses cada uno. Ver Zuvanic (1993:104).

En suma, no se observan prácticas tendientes a permitir la optimización de los efectivos. En ese sentido, una encuesta realizada en 1999[24], señalaba que mas del 50% de los encuestados ocupaba el mismo puesto de trabajo desde hacia más de 10 años, y casi el 80% registraba una bajísima movilidad laboral.

Si bien existieron iniciativas aisladas vinculadas a la definición de planes estratégicos[25], entre las más recientes el Plan de Modernización del Estado, se percibe la falta de una visión estratégica integral y la ausencia del supuesto del valor estratégico de la gestión de las personas. El sistema termina siendo altamente dependiente de los niveles de conducción política, genera burocracias paralelas administradas políticamente que integra selectivamente algunos miembros permanentes de la burocracia al entorno del funcionario político.

En este contexto, la reducción de costos pasa a ser el criterio "estratégico" por excelencia o en todo caso el más frecuente. La estrategia de recursos humanos pasa a ser definida en base a la reducción de los costos cada vez que se enfrenta una crisis presupuestaria.

La restricción de recursos afecta a todos los subsistemas de la gestión de recursos humanos, en mayor o menor medida. Se limita la posibilidad de ofrecer capacitación, no se permite la cobertura de vacantes, con lo cual no se renueva la planta ni se realizan concursos, algunas áreas no cuentan con fondos para pagar el adicional por desempeño destacado o demoran el trámite de los ascensos de grado, y se desvirtúa el esquema de compensaciones con reducciones salariales generalizadas. Por ejemplo, en los últimos años[26], la ley de presupuesto ha establecido la prohibición de cubrir tanto los cargos vacantes financiados existentes al inicio del ejercicio presupuestario como aquellas vacantes que se produjeran con posterioridad. En suma, no se pueden cubrir cargos vacantes, ni tampoco se pueden crear nuevos cargos. Esta cuestión implica una fuerte restricción presupuestaria para la planificación de recursos humanos, vis a vis el progresivo envejecimiento de la planta, cuyo promedio de edad, para el SINAPA, es de 47 años (ONEP, 2002 – Datos REPER 2000).

Los sucesivos procesos de reforma reflejaron este criterio de reducción del gasto sin una adecuada planificación. La "primera reforma" adoptada en 1990 implicó una reducción de cargos entre el 33% y 40%, y la llamada "segunda reforma" de 1996, realizó una reducción[27] adicional con un impacto del 3% sobre el total de cargos de la Administración Pública (Bonifacio y Falivene, 2002:29). Unos años más tarde, en el año 2000, se estableció un Sistema de Retiro Voluntario, a través del cual se retiraron 6280 agentes del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, con un impacto del 5% del total de cargos del presupuesto. Cabe destacar que un 36% del personal retirado tenía estudios terciarios, universitarios o de posgrado, cuestión que debilitó la profesionalidad del servicio civil, uno de los objetivos por los cuales había sido creado el SINAPA (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2001).

Además del impacto directo sobre los subsistemas de Planificación y Organización del Trabajo, las restricciones presupuestarias afectan fuertemente al **Subsistema de Compensación**. Uno de los objetivos del SINAPA era crear una carrera administrativa competitiva, que lograra atraer y retener a personal calificado, mejorando el pago relativo de los cargos gerenciales y de mayor responsabilidad. Para esto era necesario disminuir el gran peso que tenían en la retribución los adicionales relacionados con las condiciones particulares del empleado en el sistema

---

[24] Ver la Enuesta de opinión del SINAPA, EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil 2001:13).

[25] Se dió un intento de promover los planes estratégicos en los organismos descentralizados durante la Segunda Reforma del Estado, a través del Decreto 928/96. La Obra Social de los Jubilados y Pensionados (PAMI), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y la Superintendencia de Seguros presentaron sus planes. Esta política se extendió después a los organismos científico técnicos, tal como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y otros, aunque no se lograron resultados concretos derivados de la iniciativa.

[26] Esto se inicia con la publicación del Decreto 455/99 y adquiere un marco en el presupuesto a partir de las leyes de presupuesto posteriores a ese año.

27 La disminución del gasto alcanzó a 449 millones de pesos (7% de reducción) por la supresión de 8123 cargos, de los cuales 3846 no estaban ocupados

anterior[28]. La composición de la remuneración se había tornado sumamente compleja, y el porcentaje del salario básico sobre el total percibido era prácticamente irrelevante. La razón de esta situación era la necesidad de resolver conflictos laborales específicos, especialmente en épocas de alta inflación, a través del otorgamiento de pequeños adicionales a un grupo determinado de organizaciones o grupos de empleados (Oszlak, 1997).

El SINAPA buscó revertir esta situación, y establecer el pago en relación a las exigencias de alguna función determinada y a la excelencia del desempeño, a través de la carrera horizontal. Se determinaron los básicos para cada nivel considerando los requisitos exigidos al postulante, y la apertura necesaria para considerar el desarrollo de los grados[29]. La principal diferencia con el régimen anterior consiste en la desaparición del adicional por antigüedad como criterio de diferencias salariales (Estévez, 1996).

El nuevo diseño de carrera plantea un gran avance, pero a las dificultades que se presentaron para la efectiva implementación de un sistema de evaluación de desempeño y de desarrollo del personal[30], se sumaron las restricciones prespuestarias. Gran parte de la APN no paga los corrimientos de grado desde hace varios años, neutralizando así cualquier impacto positivo que pudiera tener el sistema[31].

Con el tiempo, la amplitud de la escala salarial establecida en el SINAPA[32] no pudo sostenerse de hecho -por la falta de pago de los ascensos -, ni tampoco en la letra de la norma. Ante la fuerte crisis presupuestaria, en junio de 2000 se establecen reducciones de sueldo en los niveles más altos de remuneración, produciendo una reducción del abanico salarial [33]. La reducción de salarios dio lugar a un conflicto entre el PEN y el Poder Judicial, que terminó con un fallo de la Corte Suprema declarándola inconstitucional y obligando al Gobierno a reintegrar dichos montos.

También con el objetivo de lograr el control del gasto, el sistema de retribuciones es bastante rígido, y deja pocas posibilidades de decisión en los distintos organismos, concentrándose el control en el Ministerio de Economía. Sin embargo, la contracara de estas rigideces son las contrataciones temporarias, que resultan una válvula de escape del sistema y generan fuertes inequidades en los grupos de trabajo. Si bien es razonable que los montos de los contratos sean algo mayores que los de planta para compensar la falta de estabilidad, la situación que se da en la APN es que los contratados cubren tareas de línea, y sus contratos son renovados sucesivamente. De esta manera se generan inequidades ya que hay un mayor pago (y una menor protección del empleado) que en los puestos de planta permanente, para trabajos similares[34].

Por último, las restricciones presupuestarias han afectado la consolidación del **Subsistema de Desarrollo**. El INAP fue el organismo que concentró los esfuerzos de capacitación de los

---

[28] La estructura del salario establecida en el escalafón anterior, Decreto 1428/73, incluía adicionales generales (por dedicación funcional, responsabilidad jerárquica, responsabilidad profesional, bonificación especial), adicionales particulares (antigüedad, título, permanencia en la categoría, mayor horario, por jerarquización) y suplementos (por zona, por riesgo, por subrogancia)

[29] En el diseño original había cuatro grados por nivel. En 1993 se extiende a 10 grados por nivel para atender a la necesidad de dar proyección de carrera a los empleados que ya habían llegado al tope dentro del nivel en el que revistaban. Esto generó superposición entre los niveles de remuneración de los máximos grados de un nivel, y los mínimos grados del siguiente.

[30] Estas dificultades se relacionan con la burocratización de estos procesos, tal como se describe más adelante.

[31] Para lograr el avance de grado no solo tienen que cubrirse los requisitos indicados, sino que además debe haber un acto administrativo expreso que lo otorgue. Las jurisdicciones demoran esos actos administrativos para no pagar los ascensos, y cuando lo hacen se reconoce el pago del nuevo grado, pero muchas veces queda pendiente el pago de años de retroactivo.

[32] El SINAPA establece un abanico salarial amplio, y para garantizar su mantenimiento se indica la cantidad de unidades retributivas de cada nivel y grado La unidad retributiva quedó establecida en $2.80, y nunca fue modificada desde la creación del sistema. Mientras en el sistema anterior la diferencia entre el máximo y mínimo nivel de la escala era de 4.5 a 1, con la creación del SINAPA esta relación pasó a una relación de 9.5 a 1. En 1993, con el aumento en el número de grados por nivel, que pasaron de cuatro a diez, esta relación aumentó aún más, llegando de 12.7 a 1.

[33] El Decreto 430 del año 2000 establecía una reducción del 12% para sueldos superiores a 1000$ y del 15% para sueldos superiores a 6.500$ a partir de junio de 2000. Es modificado por Decisión Administrativa 107/2001 que unifica el descuento en un 13% para todos los sueldos superiores a 500$ a partir de julio de 2001.

[34] De todos modos, el problema de la diferencia de remuneración entre funcionarios de carrera y contratados solo es relevante en las áreas centrales de los ministerios, que es donde se concentra la mayor cantidad de contratos temporarios. En el resto de la APN, el conflicto surge por la coexistencia del escalafón general (SINAPA) con escalafones especiales que generan diferencias no solo remunerativas sino de condiciones generales de trabajo.

funcionarios de línea y la oferta masiva de cursos[35] era uno de los incentivos presentados al funcionariado para introducir el nuevo sistema de carrera. A partir de 1999 comienza a declinar la oferta de actividades de capacitación[36], y finalmente el Plan Nacional de Modernización del Estado (Dto 107/01) redefine el rol del INAP, transformándolo en un órgano rector para fijar políticas[37]. En el año 2001 el INAP no dictó prácticamente ninguna actividad de capacitación dirigida a funcionarios.

Este nuevo rol del INAP debería haberse complementado con una descentralización de las actividades en las distintas jurisdicciones, lo cual permitiría adecuar la oferta a las necesidades de las áreas. De hecho, el Plan de Modernización preveía la participación de las universidades y de centros privados en la capacitación del sector público, y el diseño de un Sistema de Certificación de Calidad de la Formación, implementado por medio de un registro de prestadores y un sistema de evaluación de impacto de la capacitación. La implementación de estos mecanismos está todavía pendiente. Bajo las fuertes restricciones presupuestarias lo que sucedió concretamente fue la suspensión de actividades sistemáticas de capacitación en la mayoría de los ministerios[38].

En suma, en la medida que la contención del gasto reemplaza a las definiciones estratégicas de la organización en el sistema de gestión de recursos humanos veremos la aparición de políticas erráticas sin sustento en el tiempo o la degradación de políticas existentes que no logran su conformación plena, restando legitimidad y posibilidades a los intentos de futuras reformas.

Politización de las decisiones de recursos humanos

Uno de los aspectos que reflejan más fuertemente la politización del sistema de gestión de personal en la APN, es la proliferación de contrataciones por fuera de los esquemas de carreras meritocráticas, que distorsiona los **subsistemas de Planificación y Organización del Trabajo**. La expansión de la modalidad de contratación temporaria ha generado una verdadera burocracia paralela, cuya incorporación se basa centralmente en la confianza política. La justificación del régimen de contrataciones[39] es fortalecer y complementar la labor de la Administración a través de la incorporación transitoria[40] de profesionales y técnicos a programas especiales. Sin embargo, un estudio realizado en el año 2000 sobre la situación de este personal señala la inexistencia de un padrón oficial, su funcionalidad "política", los altos salarios comparados con el personal de planta y el exceso de contratos (Oficina Anticorrupción, 2000).

Los registros de diferentes fuentes son divergentes en cuanto al número de contratos vigentes. La Oficina de Ocupación y Salarios del Sector Público registra para abril de 2002 un total

---

[35] La masividad de la oferta se refleja en el hecho de que las tres cuartas partes de los empleados del SINAPA tuvieron acceso a los cursos ofrecidos entre 1996 y 1998. Se trataba de un público cautivo, ya que siempre las normas que reglamentaron el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación establecieron que una proporción de los créditos debía ser tomado a través de actividades realizadas por el INAP. Los requerimientos de crédito para la carrera administrativa se fueron reduciendo debido a la imposibilidad del INAP para responder a la demanda de los agentes del SINAPA. Ver Resolución 158/1994, Resolución INAP 107/2000.

[36] En el año 2000 se llegó a un nivel de la mitad de población capacitada en comparación con las cifras del año 1997, y acentúandose además la divergencia entre las metas alcanzadas y las planteadas en la planificación presupuestaria.

[37] Este nuevo modelo de gestión se refuerza a través de la última reglamentación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Resolución INAP 2/2002), en la cual sólo se establece el requerimiento de participar en actividades organizadas (no necesariamente provistas) por el INAP para los funcionarios que ocupan cargos con funciones ejecutivas. De esta manera se reduce la presión de los agentes por créditos para avanzar en la carrera.

[38] En el Ministerio de Economía se disolvió el Instituto Superior de Economistas de Gobierno, ISEG, a mediados del año 2000, al mismo tiempo que se reestructuraba el INAP.

[39] Regulado por Decreto 1184/01, que reemplazó al Decreto 92/95. Una de las principales críticas al régimen anterior era la inclusión del contrato de locación de obra, que permitía evitar los controles administrativos que existen para el resto de los contratados. El nuevo régimen limita la utilización de esta modalidad, ya que indica que los contratados deben definir en su objeto los resultados que se pretenden alcanzar, no pudiendo incluir cláusulas que obliguen a pagos con periodicidad mensual.

40 La ley de negociación colectiva del sector público (Ley 24.185) define que el personal contratado se incorporará exclusivamente para la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no cubiertos en las funciones del régimen de carrera, que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente y que no podrá exceder de un cierto porcentaje del número de empleados de planta permanente de cada organismo. En el Convenio vigente (Dto 66/99) se establece que la Ley de Presupuesto fijará anualmente las partidas correspondientes a cada jurisdicción, las que no podrán exceder el 15% de los gastos en personal del total de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el convenio.

de 15.300 contratados.[41] Desde UPCN, sindicato mayoritario en la APN, se sugiere que el total de contratados en la APN llega a 22.000, un número considerable en relación con los 53.000 empleados permanentes dentro del convenio colectivo[42]. Con estas cifras, es claro que hay organizaciones que sin la planta de contratados no podrían funcionar. Un caso paradigmático es el Ministerio de Desarrollo Social, que cuenta con una planta aproximada de 1700 empleados, de los cuales 700 son permanentes, y 1000 son contratados[4344].

Coexisten con estas modalidades de contratación los convenios de pasantías con universidades, mayoritariamente con la Universidad de Buenos Aires, a través de la Facultad de Ciencias Económicas. Los pasantes deberían ser asignados a tareas vinculadas con sus estudios, pero la realidad es que realizan tareas administrativas, y en algunos casos incluso tareas operativas. Las jurisdicciones que más utilizan esta figura son el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo.

Además de las contrataciones locales, también se da el caso de personal contratado a través de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, el BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es casi imposible realizar un relevamiento exhaustivo de la cantidad de personal contratado y montos que se destinan para los mismos. Oszlak destaca que Argentina es el país de la región de América Latina y el Caribe que más utiliza estas modalidades de contratación[45] (Oszlak, 2001). De acuerdo a estimaciones de la Oficina de Ocupación y Salarios del Sector Público, el total de contrataciones con financiamiento internacional alcanza a unas 1200 en total para toda la APN. Sin embargo, los estudios cualitativos y las opiniones recogidas en las entrevistas indican que la percepción que tienen los funcionarios sobre el grado de presencia de consultores financiados por organismos internacionales es mucho mayor[46].

Otro problema derivado de la modalidad de contratación temporaria es la situación de desprotección en la que se encuentran estos empleados en términos de cobertura social, distorsionando el **Subsistema de Relaciones Humanas y Sociales**. No sólo no se exige un examen psicofísico a los ingresantes, sino que ni siquiera tienen cobertura por riesgo de trabajo[47]. En cuanto a la seguridad social, el Estado no realiza aportes previsionales por ellos, permanecen bajo el régimen autónomo, y no todas las jurisdicciones exigen los correspondientes comprobantes de aportes. Los empleados contratados tampoco gozan de beneficios como vacaciones o licencias. Sin embargo, debido a la permanencia que adquieren estas contrataciones por sucesivas renovaciones, existe informalmente el reconocimiento de estos beneficios. La modalidad que asumen dependen de cada jurisdicción, pero en muchas de ellas hasta se exige certificado médico en caso de ausencia por enfermedad.

Hasta aquí nos hemos referido a modalidades que se dan por fuera del sistema de carrera, y que introducen criterios ajenos a los estrictamente técnicos para la incorporación y gestión del

---

[41] La nueva norma de contrataciones establece que la imputación presupuestaria de los contratos se realizará íntegramente en el inciso 1 (Gastos de Personal) del Presupuesto Nacional. Anteriormente se incluían los contratos de obra en el inciso 3 (Servicios no personales), dificultando la estimación real de la cantidad de contratados en la APN.

[42] Entrevista a Omar Autón, citada por Bonifacio y Falivene (2002:43).

[43] En un estudio sobre el costo salarial en la APN, Ferreres y Capitanich (1999) incluyen un análisis del gasto amplio en personal para el presupuesto 1999, y concluyen que el porcentaje de gasto en contrataciones de asesoramiento sobre el gasto total en personal llega hasta un 74% en la Secretaría de Desarrollo Social, y entre 40 a 50% en los ministerios de Economía, Trabajo y Educación.

[44] En este mismo sentido, el informe sobre Transparencia realizado por la Oficina Anticorrupción (2000) indica que la percepción de los entrevistados sobre la proporción de contratados en las áreas llegaba al 88% en Cancillería, al 63% en el Ministerio de Justicia, y más del 50% en Educación y Desarrollo Social. En un trabajo sobre la burocracia paralela en el Estado, Bambaci, Spiller y Tommasi (2000), describen la situación en la Secretaría de Energía, en la cual la proporción de contratados llega a casi el 80% del total.

[45] "El rango (de contrataciones internacionales) abarca desde los dos puestos ocupados en un país pequeño como Belice, o un número mínimo, irrelevante, como informa Chile, hasta varios cientos (Guatemala 200, Uruguay 800) o miles en los de mayor dimensión (Argentina)" (Oszlak, 2001:13).

[46] Esta percepción de gran presencia de este tipo de contratos se da tanto en el Informe de la Oficina Anticorrupción, como en las encuestas del SINAPA. Es posible que la diferencia entre los números oficiales y la percepción de los funcionarios radique en que muchos de los contratos que antes pasaban por la administración del PNUD, financiados por transferencias de diferentes jurisdicciones, ahora se canalizan a través del régimen de contratación temporaria establecido a partir del año 1995 (Dec. 92/95, reemplazado por Dec. 1184/01)

[47] Los pasantes tienen en este sentido una mejor cobertura, ya que la Universidad de Buenos Aires se hace cargo del pago de la Aseguradora de Riesgos de Trabajo.

personal. Pero dentro del SINAPA tambien hay una fuerte politización de algunas funciones del sistema de recursos humanos. En lo que hace al **Subsistema de Planificación**, los criterios empleados para establecer la jerarquía relativa de las unidades organizativas descansan formalmente en la asignación de los niveles de criticidad señalados en el SINAPA, sin embargo, no se detecta el uso de instrumentos técnicos aplicados en forma homogénea que establezcan criterios de valoración. Parecieran utilizarse criterios intuitivos de comparación con unidades similares, o relacionados con la jerarquía que se pretende otorgar a su titular, o a consideraciones político-estratégicas. Por ejemplo, puede verse en los últimos tiempos la práctica frecuente de incorporación, homologación o resignación de niveles de Función Ejecutiva en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas, para cargos de una determinada jurisdicción[48]. Si bien intervienen organismos técnicos en este proceso, las modificaciones parecen obedecer más a decisiones políticas que técnicas.

Asimismo, analizando la distribución de las funciones ejecutivas por jurisdicción vemos que de 1105 cargos existentes, las mayores proporciones correspondían al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos con el 36% y a la Presidencia de la Nación con un 28%. No deja de ser significativo que sean estas dos jurisdicciones quienes concentran estas funciones, cuando son precisamente quienes controlan el proceso de incorporación de cargos al nomenclador de funciones ejecutivas. Los otros Ministerios presentaban porcentajes mucho más bajos, oscilando entre el 3 y el 7%[49]. Esto nos permite señalar que la jerarquización de cargos no demuestra un patrón claro de racionalidad sino que pareciera responder más a criterios políticos que a criterios unificados de gestión.

También el **Subsistema de Organización del Trabajo**, al estar tan genéricamente definido, abre espacio para su politización. El SINAPA no tiene un sistema de definición y clasificación de puestos, aunque en relación a lo previamente existente en el ámbito de la Administración Pública ha significado un avance[50]. En ese sentido, se ha tipificado cierto número de puestos como categorías de trabajo genéricas (Oszlak 1997:283). Esas categorías son amplias y no necesariamente guardan relación directa con la estructura organizativa que es uno de los espacios concretos de definición de los puestos de trabajo existentes.

La mayor información sobre el puesto se obtiene de las estructuras organizativas, hasta el nivel de las aperturas inferiores. Los cargos dependientes de estas aperturas son definidos en los perfiles del llamado a concurso. Esto abre espacio a la politización en los procesos de selección cuando deben definirse los perfiles de puesto. Una evaluación del sistema realizada en 1994 a través de un relevamiento de la opinión de los empleados señalaba la impresión, certeza o conocimiento de que se habían “dibujado” los perfiles para favorecer a algún candidato en especial (INAP, 1994). En ese sentido, el 11% señaló que los perfiles se realizaban adecuándolos al Currículum vitae de alguno de los potenciales participantes del proceso de selección. Unos años más tarde, un 70% de los encuestados observaba que se diseñaban los perfiles a medida de una persona determinada y más de la mitad establecía que eran las presiones de los funcionarios uno de los factores que facilitaban esa irregularidad (Oficina Anticorrupción 2000:26).

El **Subsistema de Empleo** es extremadamente sensible a los intereses políticos, observándose la existencia de mecanismos que pueden permitir discrecionalidad en la selección. Existen en la normativa procedimientos y mecanismos de garantía que tienen como objetivo evitar la arbitrariedad y la politización, tales como los mecanismos de composición de los órganos de selección, la exigencia de publicación de las convocatorias, la publicación de sus resultados, y la aplicación de plazos determinados para los procesos involucrados.

Sin embargo, existen brechas entre lo explícitamente pautado por la norma y su práctica cotidiana por lo menos desde la visión de los actores intervinientes. A poco de iniciado el sistema,

---

[48] Esto se realiza a través de una Resolución conjunta entre el Subsecretario de Gestión Pública y el Secretario de Hacienda.
[49] Datos provistos por la Oficina Nacional de Empleo Público, provenientes de la Base de Datos sobre Cargos y Funciones Ejecutivas.
[50] Como excepción cabe destacar el Caso del Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA) que cuenta con un manual de clases de puestos.

la percepción de los funcionarios del SINAPA era que su metodología era correcta pero su implementación no quedaba completamente resguardada del ejercicio de prácticas de patronazgo o clientelismo político (Oficina Anticorrupción, 2000).

La aplicación correcta de la normativa que rige los concursos depende de los integrantes de los comités de selección, y no todas las áreas aplicarían consistentemente las normas. En el caso de los cargos ejecutivos, realizada la selección, el Comité eleva una terna de candidatos a la más alta autoridad política de la jurisdicción, que es la autoridad competente para elegir al candidato de la terna presentada. Este aspecto reserva cierto margen de discrecionalidad, si además consideramos que las garantías sobre la independencia del Comité de Selección pueden ser alteradas, dado que es la autoridad convocante quien propone a sus miembros[51]. Si bien en los primeros años de implementación del SINAPA estos Comités de Selección[52] tenían una imagen muy positiva, con el tiempo ésta se deterioró, ya que primaban criterios de confianza política por sobre la trayectoria académica para decidir la incorporación de los evaluadores al Comité. Se generó un círculo vicioso, porque con el tiempo, el descrédito del sistema de selección del SINAPA hizo mas difícil convocar a expertos renombrados para participar como jurado de los concursos.

Al subvertirse el sistema de selección, se politizan los niveles gerenciales y operativos que deberían reservarse para funcionarios de carrera. Pero además, en los últimos años se han generalizado prácticas de elusión del sistema de selección. El SINAPA contempla la posibilidad de designar funcionarios políticos sólo hasta el nivel de subsecretarios, directores de organismos descentralizados o puestos de nivel jerárquico equivalente. Tomando solo ese espectro, el porcentaje de puestos que son provistos por criterios y mecanismos políticos en relación con los puestos totales no supera el 0,4%[53].

Sin embargo, desde el año 2000 se han difundido como práctica frecuente y sistemática las designaciones políticas para funciones que el marco normativo prevé sean concursadas. Esta práctica se realiza bajo el uso de decretos de excepción para toda una jurisdicción, autorizándola a realizar "designaciones transitorias por 180 días"[54]. Asimismo, cabe destacar que en el año 2000, surgió la figura del "gerente de programa" en el marco del Plan de Modernización[55]. Si bien no se aplicó en el ámbito del SINAPA, esta nueva figura implicaba en los hechos la creación de un sistema paralelo de funciones ejecutivas, regulado políticamente, para las jurisdicciones o entidades incorporadas al régimen de los Acuerdos Programa[56]. En la práctica, esta nueva modalidad no contó con continuidad, dado que en los organismos donde se implementó, cada cambio político generó un cambio de gerente.

En el **Subsistema de Compensación** también encontramos mecanismos que permiten la prevalencia de los criterios políticos en las decisiones de recursos humanos. A pesar de las mejoras introducidas en el SINAPA respecto al régimen anterior, hay algunos adicionales que quedan sujetos al poder de negociación y a la posibilidad de financiamiento de cada jurisdicción. Tal es el caso de los cargos comprendidos en los nomencladores de funciones específicas, que deben ser aprobados por resolución conjunta de la Subsecretaría de la Gestión Pública y la

---

[51] Esta dependencia se da aun más fuertemente en el caso de los cargos simples, en los cuales el comité está conformado por las mismas autoridades que realizan la convocatoria. En los cargos con funciones ejecutivas, si bien la autoridad convocante no forma parte del comité, sus miembros son invitados y designados por la autoridad política a ejercer esta función.

[52] Según las normas del SINAPA, los Comités debían incluir a funcionarios o ex funcionarios de reconocido prestigio o miembros destacados de Academias Nacionales, Consejos o Colegios profesionales, docentes o especialistas universitarios. Estos son propuestos por la jurisdicción que convoca y establecidos como miembros a través de una Resolución Conjunta de la Subsecretaría de Gestión Pública y de la jurisdicción que realiza el llamado.

[53] Según datos de la Dirección de Ocupación y Salarios para Abril 2002. La tasa surge de la relación entre el total de 429 cargos extraescalafonarios en la APN civil central (sin educación, salud y seguridad), y el total de 100.220 cargos para la APN civil central (sin educación, salud y seguridad).

[54] Se ha realizado en los Organismos Descentralizados, Ministerio de Educación, Trabajo, Empleo y Recursos Humanos, Interior, y Salud entre otros. A modo de ejemplo ver Decreto 1140/2002.

[55] Decreto 992/2001.

[56] Los Acuerdos Programa consisten en compromisos con una duración máxima de hasta 4 años que se firman entre cada organismo y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Suponen la definición de resultados a alcanzar, teniendo como contrapartida un sistema de flexibilidades para lograr mayor eficiencia en la gestión. Se llego a implementar en el ANSES y la Oficina Anticorrupción, entre otras agencias.

Secretaría de Hacienda, a propuesta de la jurisdicción. El compendio normativo sobre retribuciones e incentivos incluye un anexo con las normas que aprueban estos nomencladores para una serie de organismos[57], sin que quede muy claro por que éstos y no otros incluyen estos cargos especiales a los que se aplica un importante suplemento salarial. Una situación similar se da con el establecimiento de cargos con funciones ejecutivas, que presenta una distribución entre las diferentes jurisdicciones que parece más asociada al peso político que a la estricta aplicación de un criterio técnico de identificación de funciones críticas. La mayor acumulación de estos cargos se da en el Ministerio de Economía, que concentra un tercio de las funciones ejecutivas de nivel I, y acumula 440 cargos críticos sobre un total de 1150.[58]

Además, la distribución de las unidades retributivas[59] asignadas a los ministros, secretarios y subsecretarios de cada jurisdicción otorga también un cierto margen para diferencias salariales en puestos similares. Este mecanismo permite a las autoridades políticas otorgar pagos adicionales a personal de planta permanente o no permanente[60], permitiendo así cierta discrecionalidad sobre el nivel salarial de los grupos de trabajo, aunque según la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios no llegan a 500 casos en total para toda la APN.

Si bien las distorsiones que tienden a la politización del sistema están bastante generalizadas, algunos organismos se acercan mas al "deber ser" que plantea el modelo de GRH en cuanto a la gestión del personal. Esto se da principalmente en algunos organismos descentralizados, que incluyen sistemas de gestión de personal basados en resultados[61], tales como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Sindicatura General de la Nacion (SIGEN), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), Ex DGI y Ex ANA[62].

Los casos mencionados tienen como característica en común que son organismos mas profesionalizados, relacionados con actividades científicas, o con actividades de auditoría y recaudación, y con una misión precisa a partir de la cual se pueden derivar metas y resultados concretos. En cambio, cuando la misión misma de la organización está sujeta a discusión, como sucede en muchas áreas del gobierno, se genera un alto nivel de incertidumbre[63] que crea las condiciones para la politización de la toma de decisiones (Iacoviello, 1996).

Persistencia de conductas adaptativas por parte de la burocracia

Una característica de la cultura burocrática en Argentina es la fuerte dificultad para distinguir entre los empleados que cumplen con sus obligaciones y quienes no lo hacen, afectando el **Subsistema de Planificación** al limitar su capacidad de eficientizar el uso de los recursos humanos disponibles. Un claro reflejo de esta situación es la falta de aplicación del régimen de sanciones disciplinarias[64]. En general, el medio central a través del cual se instrumentan las sanciones es por la instrucción de sumarios. Sin embargo, se reporta una baja utilización del mecanismo del sumario, y escasa aplicación de sanciones disciplinarias, debido a la cultura de la

[57] Se incluyen, por ejemplo, la Comisión de Integración de las Personas con Discapacidad, el Instituto de Vitivinicultura, Casa Militar, Secretaría de Prensa y Difusión, Superintendencia de Seguros de la Nación, e INDEC.
[58] Economía concentra entonces cuatro veces más cargos con funciones ejecutivas que los dos ministerios que le siguen, Desarrollo Social y Turismo, que cuentan con 114 cargos críticos, seguidos por Presidencia de la Nación, que incluye 88
[59] Decisión Administrativa 477/98.
[60] Se da bajo la forma de "suplemento de gabinete" para quienes realicen funciones de apoyo administrativo en el gabinete, o "suplemento extraordinario" para premiar la productividad e iniciativas que mejoren la gestión.
[61] Ver Informe elaborado por Salas y Pessolano en Dirección Nacional del Servicio Civil (1999).
[62] La Aduana (ANA) y la Dirección General Impositiva (DGI) se fusionaron en la Administración General de Ingresos Públicos (AFIP).
[63] Con respecto al rol de las condiciones de incertidumbre en la politización de las decisiones en las organizaciones, ver Pfeffer (1981), y Mintzberg (1983)
[64] El marco disciplinario pautado por la Ley Marco y su Decreto Reglamentario 1421/02, establece una serie de medidas disciplinarias que pueden ser, por orden de gravedad: a) Apercibimiento, b) Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión, c) Cesantía, d) Exoneración. Las causas por las cuales se pueden imponer estas medidas abarcan desde el incumplimiento reiterado del horario, inasistencias injustificadas e incumplimiento de deberes, hasta casos de delito doloso.

organización (Oficina Anticorrupción, 2000:29)[65]. Los sumarios pueden estar por largos períodos a espera de resolución o "cajoneados" como suele denominarse, siendo así la misma condición de "sumariado" la única sanción que recibe el agente[66]. Otro caso que refleja la cultura prevalente de no señalar los incumplimientos, es el control del ausentismo, dado que se invirtió en sistemas de control de acceso y no se utiliza la información que producen. Tampoco se cuenta con los índices de ausentismo del personal. A nivel centralizado se ha intentado en los últimos años efectuar mayores controles[67], pero éstos se van relajando con el paso del tiempo.

Además de las cuestiones vinculadas con el control del cumplimiento de las obligaciones de los empleados, los dos subsistemas donde se ve mas fuertemente la presencia de los valores y prácticas burocráticas son la evaluación de desempeño y la capacitación del personal.

El informe sobre Transparencia en la APN (Oficina Anticorrupción, 2000) indica que el sistema de evaluación del SINAPA[68] presenta interferencias de prácticas informales que lo subvierten. Según el informe, los testimonios recogidos de funcionarios de distintas áreas indica que los puntajes de evaluación no son asignados según la evaluación real del desempeño. Tanto el sistema de evaluación de desempeño para cargos simples como para funciones ejecutivas en el SINAPA incluye un incentivo de un sueldo anual para los que resulten mejor evaluados[69]. Debido a la necesidad de contar con cierto número de evaluaciones positivas para avanzar en la carrera, suele utilizarse un sistema rotativo en el cual se asigna el puntaje máximo a una muestra de los empleados buenos de un área un año, y a otros al siguiente año. Los empleados desarrollan estrategias de influencia y presión para obtener un puntaje que les permita acceder al plus anual, o reunir los requisitos para promover de grado.

Estas estrategias de influencia[70] se facilitan en el caso de los cargos simples debido a que la evaluación se basa en factores generales aplicables a un gran número de puestos, y no a criterios derivados de las actividades de un determinado cargo. En el caso de los cargos con funciones ejecutivas, se prevé la evaluación en base a objetivos consensuados entre el evaluado y su supervisor directo, con lo cual se podría inferir que existe un mecanismo por el que se establecen las pautas de desempeño esperado. Sin embargo, la información relevada sugiere que este proceso sufre fuertes distorsiones[71], y que los objetivos son definidos al final del período de evaluación para enviar la documentación a las autoridades de la jurisdicción.

En relación con la escala de evaluación, es interesante señalar que las tres primeras experiencias de evaluación de desempeño, entre 1992 y 1994, registraron cambios en la normativa[72] que no afectaron los mecanismos de fondo de la evaluación, sino que modificaron sucesivamente la cantidad y denominación de los niveles finales de la evaluación, e instalaron un sistema de distribución forzada de las calificaciones. Estas modificaciones surgieron como respuesta a las dificultades de la organización para incorporar la lógica de la evaluación de

---

[65] Varios entrevistados consultados sobre este tema señalaron conocer solo uno o dos casos de penalidades administradas o de administración de las acciones previas a efectos de imponer la penalidad, como por ejemplo el envío de telegrama para regularizar la situación por faltas injustificadas, que puede llevar a la cesantía del agente. (Entrevista a Nora Vignolo y a Omar Autón).

[66] El Decreto Reglamentario implica modificaciones en ese aspecto. Sin embargo, su reciente promulgación impide por el momento evaluar si ese aspecto será revertido en la práctica. Ver Decreto Reglamentario 1421/02, capítulo 14 relativo a régimen disciplinario.

[67] Tal es el caso de la Decisión Administrativa 104/2001, que implementó la modalidad de que los titulares de las Unidades Organizativas se hagan responsables, con carácter de declaración jurada, de la certificación de la efectiva prestación de los servicios de los agentes que les dependen como requisito previo para autorizar el pago de las remuneraciones.

[68] Desde 1992 se evalúa anualmente a los funcionarios comprendidos en el SINAPA. El proceso de evaluación está a cargo de un Comité de Evaluación en cada jurisdicción que refrenda la evaluación final de cada agente realizada por su superior directo. Este comité está integrado por el titular de la unidad organizativa de nivel de Dirección Nacional o General al cual pertenece el evaluado, dos a cuatro personas de la línea jerárquica inferior, y el representante gremial de UPCN en carácter de veedor (Ver Decreto 993/91, artículos 44 a 54).

[69] Para los cargos simples se establece un máximo del 10% de los agentes mejor evaluados en cada nivel (gerencial, medio con personal y sin personal a cargo, y operativo) de cada Dirección Nacional, General o equivalente. Para las funciones ejecutivas, se asigna al 10% de quienes califiquen como MUY DESTACADO en la misma Secretaría u Organismo descentralizado.

[70] Para un análisis más detallado de las actividades de influencia en la evaluación de desempeño en las organizaciones públicas, ver Iacoviello, 1999 b.

[71] Información coincidente en este sentido puede verse en Bonifacio y Falivene (2002:57).

[72] Res SFP 53/92, Res SFP 21/93, Res SFP 369/94.

desempeño. El cambio de nombre de las categorías máximas de la evaluación[73] se realizó debido al rechazo que causaba en la cultura de la administración el señalar el desempeño sobresaliente de algunos funcionarios. Es notable que dada la excesiva utilización de las dos máximas categorías, la calificación "Bueno" pasa a tener una connotación negativa, ya que resulta como una categoría residual al no utilizarse prácticamente las dos más bajas.

Tanto en los cargos simples como los cargos críticos, las tres categorías superiores de calificación, consideradas con el cumplimiento de ciertos requisitos de capacitación, habilitan las promociones en la carrera horizontal. La distribución forzada surgió ante la excesiva benevolencia de las calificaciones en la primera experiencia de evaluación, y establece límites máximos para la cantidad de agentes de un área que pueden ser evaluados como sobresaliente (hasta el 10%), muy bueno (hasta el 20%) y deficiente (hasta el 10%). Al año siguiente se permitió un mecanismo de flexibilización de cupos, autorizando la solicitud de excepciones fundadas[74].

En general este método de distribución forzada se utiliza por tiempo limitado para instalar la práctica de la evaluación en las organizaciones, pero en el caso del SINAPA se ha mantenido desde su incorporación en 1993. El sistema de cupos sigue generando rechazo tanto por parte de los supervisores, que se ven obligados a tomar decisiones que los enfrentan con sus grupos de trabajo, como por los mismos agentes evaluados, que consideran arbitrario que haya un máximo permitido para cada posible nivel de evaluación.

El SINAPA plantea un sistema unificado de evaluación de desempeño, con formularios estandarizados y factores establecidos en la normativa. La administración del sistema es compleja, e incluye diferentes actores, con un fuerte rol centralizador de la Subsecretaría de la Gestión Pública para evitar desvíos en las jurisdicciones. Sin embargo, la evaluación de desempeño en la mayoría de las áreas se limita al acto formal de completar los instrumentos obligatorios de evaluación para la promoción de los empleados, sin un concepto de gestión del rendimiento[75]. Además, en gran parte de la APN se adeudan los avances de grado de los últimos años, desvirtuándose así la implementación de la carrera.

Las políticas de **promoción y carrera** también presentan una fuerte tendencia a la burocratización. A pesar de las mejoras respecto al régimen anterior[76], la eficacia de las políticas de promoción establecidas es relativa. En un relevamiento a los supervisores[77] que participaron en procesos de evaluación de desempeño, la mitad de los consultados señaló que la antigüedad en el cargo debería ser considerada para la promoción en la carrera. Esto estaría indicando la persistencia de la vieja cultura administrativa de avance automático por la sola acumulación de experiencia en la administración. En cuanto a la opinión de los empleados comprendidos en el SINAPA sobre su perspectiva de carrera, el 43% de los encuestados incluyó entre sus principales preocupaciones la falta de reconocimiento al mérito, y un 30% la dificultad para obtener los ascensos. Esto indicaría que las políticas de promoción planteadas en la normativa que regula el sistema no están siendo eficaces.

El objetivo de la carrera horizontal es evitar que se utilicen las promociones a puestos de mayor responsabilidad como mecanismo para reconocer el desempeño de los empleados, distorsionando la carrera administrativa. En este sentido, este es un aspecto positivo que introduce el SINAPA. En general todavía hay espacio para ascensos dentro del mismo nivel, aunque en los

---

[73] Las dos máximas categorías pasan de SOBRESALIENTE y MUY BUENO, a MUY DESTACADO y DESTACADO

[74] Según estimaciones de la Oficina Nacional de Empleo Público, un 10% de los ministerios y un 20% de las Secretarías de Presidencia logran ampliaciones de cupo.

[75] Un indicio de este punto es que, si bien en las normas se prevé una entrevista de devolución con el empleado (Resolución SFP 21/93), la encuesta de opinión del SINAPA (1999) indica que casi la mitad de los encuestados nunca fueron convocados para una entrevista después de ser evaluados

[76] Antes de la creación del SINAPA la carrera estaba exclusivamente determinada por la antigüedad, ya que las promociones se otorgaban automáticamente a todos los empleados que habían cumplido en el nivel anterior el mínimo período requerido por la norma. En el SINAPA la carrera está estructurada de manera que combina el ascenso vertical entre niveles a través de concursos, y ascenso horizontal en los grados dentro de cada nivel por una combinación de permanencia en el cargo, calificación obtenida en la evaluación de desempeño anual y créditos de capacitación cubiertos

[77] Encuesta EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2001).

niveles iniciales de la carrera comienzan a concentrarse los empleados en los grados más altos. En un contexto de congelamiento de vacantes, esto puede significar un problema en el mediano plazo, ya que agotados los grados no habría posibilidad de concursar para pasar al nivel siguiente.

En cuanto a las **políticas de formación**, el sistema de capacitación[78] ha sido el aspecto del SINAPA con mejor imagen para los funcionarios dentro del sistema[79]. Esto puede leerse como un indicador de calidad, o también como una consecuencia de una oferta de capacitación orientada a los intereses de los participantes más que a las necesidades organizacionales.

Las actividades que tradicionalmente ha ofrecido el INAP, al tratarse de cursos generales destinados a todas las jurisdicciones, no han tenido como objetivo responder a déficits en el desempeño individual de los empleados. Se agrupaban en función de grandes ejes temáticos que surgían como prioritarios a partir de la identificación de necesidades que se hacía en conjunto con las áreas de RH de las jurisdicciones[80]. Por este motivo la evaluación se limita a una encuesta de satisfacción, y en algunos casos a una evaluación de aprendizaje.

Si bien el INAP ha estado trabajando en proyectos piloto de evaluación de impacto, la realidad es que todavía no hay experiencias concretas de aplicación de estos instrumentos de evaluación, ni de un análisis costo-beneficio de las actividades. En este sentido decimos que de alguna manera esta oferta masiva de capacitación está burocratizada, ya que está considerada como un derecho adquirido por el funcionariado, en vez de ser una política de desarrollo dirigida desde la organización. Esta situación no parece haberse revertido aún después de la redefinción del rol del INAP a partir del año 2000, ya que si bien desapareció la oferta masiva centralizada, todavía no se ha logrado reemplazarla por una política de desarrollo que se implemente sistemáticamente desde cada ministerio.

Las respuestas de la burocracia frente a las reglas del servicio civil, deben considerarse en el contexto de falta de reconocimiento de su tarea por parte de la sociedad. La imagen que los empleados suponen que el público tiene de ellos es notablemente baja. Siete de cada diez encuestados[81] indica que la sociedad no valora el empleado público (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2001). De alguna manera los funcionarios se protegen en las normas formales frente a un discurso generalizado de necesidad de reducción de plantas, y de falta de productividad de las organizaciones públicas. Esto genera una fuerte incertidumbre sobre la continuidad laboral, aún bajo un esquema de estabilidad de los funcionarios de carrera. Si a esto se suma la falta de una comunicación fluída entre los niveles políticos y los grupos de trabajo, se intensifican las conductas adaptativas ante las versiones informales que suelen circular acerca de posibles políticas adversas a los funcionarios de carrera.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

En Argentina los dos intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos[82] comenzaron con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite para propiciar cambios en el estilo de gestión, que

[78] El SINAPA preve un Sistema Nacional de Capacitación a cargo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). El Sistema es establecido en la Res. SFP 105/94, y se articula a través de los programas de Alta gerencia pública, Formación Superior y Entrenamiento laboral y extensión.

[79] En la última encuesta realizada a los funcionarios bajo este escalafón (EPAOYE 1999), evaluaron con un nivel superior a 7 en una escala de 1 a 10 el desempeño de los docentes, la posibiidad de intercambiar experiencias con otros funcionarios, los contenidos de la actividad y el material de los cursos.

[80] Aún así, se dieron en el INAP intentos de trabajar en el diseño de una oferta orientada a competencias genéricas, y se elaboró un directorio de competencias que se utilizó como marco para las actividades a desarrollar desde la Dirección Nacional de Capacitación entre 1995 y 1998 (Iacoviello, 1999 a).

[81] Encuesta EPAOYE, 1999

[82] Nos referimos al Escalafón Decreto 1428/73, y más recientemente, al SINAPA.

si bien subsisten han perdido posicionamiento respecto de los objetivos planteados al momento de su creación[83].

Así y todo, los sucesivos intentos de profesionalización fueron generando avances respecto de la situación anterior. El SINAPA, aún con los problemas que se describieron en cuanto a su implementación actual, representa una significativa mejora con respecto al esquema vigente hasta mediados de los años ochenta. Este proceso de "sedimentación" hace que la situación del servicio civil a nivel nacional vaya mejorando a través de estos shocks de reforma, aunque a un enorme costo, en términos monetarios y de expectativas no cubiertas de los funcionarios públicos.

En general hay consenso en que la normativa sobre el servicio civil en Argentina es medianamente adecuada en términos del estado del arte sobre la gestión de recursos humanos en organizaciones públicas. El problema no parecen ser las normas en sí mismas, sino la falta de consenso para respetarlas. Pareciera ser una práctica social instalada el hecho de buscar la manera de eludir las reglas, sin infringirlas. Cada vez que se intenta regular una práctica que se desvía de los objetivos del sistema, se instala otra práctica que muestra como seguir manteniendo el desvío. Las sucesivas transformaciones del sistema de contrataciones temporarias, del sistema de evaluación de desempeño, o de los mecanismos de transferencia entre áreas, reflejan los intentos de reorientar las prácticas mediante cambios en las normas. Sin embargo, las modificaciones son formales y solo tienen como consecuencia una nueva práctica adaptativa, ya sea en el sentido de politizar o burocratizar el respectivo proceso de decisión.

En relación con las disfunciones vinculadas al mérito y a la flexibilidad[84] como valores deseables en un sistema de gestión de recursos humanos, podemos decir que las designaciones transitorias y el desarrollo de la burocracia paralela[85] constituyen las dos fuertes vulneraciones al principio de mérito**.** En cuanto a las que afectan a la flexibilidad**,** podemos mencionar la baja movilidad del personal, el escaso margen de maniobra con que cuentan los directivos para la gestión de sus equipos de trabajo[86], la percepción de estabilidad garantizada, la falta de desarrollo del sistema de organización del trabajo, y los estilos directivos que adoptan conductas de protección al personal más que de exigencia[87]. De alguna manera, podemos asociar la tendencia a la politización como vulneración al principio de mérito, y la tendencia a la burocratización como vulneración al principio de flexibilidad.

Por último, aquellos mecanismos que podrían flexibilizar las rigideces del sistema están concentrados en la figura del Jefe de Gabinete y del Presidente. Tal es el caso de las transferencias de personal, las excepciones a las normas, la aprobación de estructuras, el descongelamiento de vacantes, entre otras. Estos mecanismos se transforman entonces en complicados procesos burocráticos, o en decisiones altamente politizadas. Así, cuanto menor sea la vinculación de un área con ese ámbito de decisión, menor será su capacidad de utilizar estos mecanismos de flexibilidad.

En el contexto de los recurrentes episodios de reducción masiva de personal que se repiten sistemáticamente en la Argentina, es difícil pensar en el desarrollo de un servicio civil profesional, imbuido de una misión, y que responda al modelo de gestión de RH[88]. El punto más grave es la falta de planeamiento estratégico, que hace que las decisiones sean de cortísimo plazo, e impide un mínimo control sobre el funcionamiento de las políticas públicas. La política de recursos humanos no es una excepción, y se puede ver que tanto las normas en las que se expresa como

[83] Es el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que después de incorporar su cuarta promoción en el año 1995, no ha tenido nuevas incorporaciones, y el Agrupamiento de Economistas de Gobierno, cuya unidad de selección y capacitación fue disuelta después de incorporarse la tercera promoción.
[84] Prats i Catalá (1998), Echebarría y Mendoza (1999), y Longo (2001).
[85] A partir del año 2002 las contrataciones temporarias deben ser incorporadas al inciso 1, gastos en personal. Esto es una manera de institucionalizar esta práctica de extender indefinidamente las contrataciones, que por definición deberían ser temporarias.
[86] Esta restricción afecta especialmente la incorporación de personal y reorganización de equipos de trabajo.
[87] En especial, la falta de utilización de medidas disciplinarias y del control de asistencia.
[88] En este punto coincidimos con lo indicado en Oszlak (1997).

las prácticas vigentes carecen de un mínimo de integración y orientación hacia objetivos estratégicos.

Desde una visión que toma en cuenta los fuertes condicionamientos contextuales coincidimos con Estevez (1996) en que un sistema de carrera administrativa no depende tanto de su adecuado diseño inicial sino de la realidad en la que debe ser implementado. La aplicación de la carrera se da en un escenario en el que influyen factores que exceden la naturaleza técnica del sistema y no son controlables desde él. Se da un fuerte condicionamiento por parte de variables externas que modelan su aplicación práctica y condicionan en alto grado sus posibilidades de éxito.

En este contexto, consideramos que las propuestas de mejora vinculadas específicamente con la articulación del sistema de gestión de recursos humanos solo pueden darse en el marco de un acuerdo mínimo entre todos los actores involucrados (partidos políticos, áreas centrales del gobierno, funcionarios políticos y de línea, entidades sindicales) acerca de la necesidad de establecer reglas de juego claras, y el compromiso de atenerse a estas reglas una vez establecidas[89]. Para producir cambios en el largo plazo la única vía posible es cambiar las reglas de juego en un nivel más macro (Acuña y Tommasi, 2001), y no focalizar los esfuerzos en la modificación de regulaciones específicas sobre el servicio civil.

Cualquier intento de reforma administrativa requiere una fuerte acumulación de poder político que la haga creíble y legítima no solo para el conjunto de la sociedad sino en especial para los propios funcionarios públicos. En ese sentido, cuestiones tales como la elección del momento temporal en que se realice, el estilo de liderazgo que la atraviese, su lugar en la agenda política y no exclusivamente en el discurso, su diferenciación de objetivos de reducción presupuestaria y su acompañamiento por mecanismos que aseguren su implementación plena, son ejes centrales que deberían plantearse como prioridad al momento de la asunción del nuevo gobierno a efectos de hacerla viable.

Otro punto esencial para garantizar el sostenimiento de las medidas de cambio es trabajar sobre la cultura de la organización. En el diagnóstico realizado se puede observar que muchos de los problemas planteados para el funcionamiento del servicio civil no tienen su origen en un mal diseño de las normas o de las herramientas de gestión, sino en que el trasfondo cultural impone en muchos casos su propio juego, produciendo una disociación entre “lo normado” y “lo actuado”.

En esa línea, la cultura desempeña una función de integración interna, pues proporciona categorías conceptuales compartidas, normas que regulan las relaciones interpersonales, criterios para distribuir las recompensas y las formas de hacer frente a la incertidumbre. La cultura suministra información que, posteriormente deberá ser puesta en relación con la estrategia que se quiera desarrollar y con los procesos que se utilizarán para su implementación. Si no se trabaja para generar un esquema de incentivos que promueva nuevas conductas que maduren eventualmente en un cambio cultural, las iniciativas para generar el cambio quedan exactamente solo como “iniciativas”, sin que se modifique la situación de fondo.

La reforma del servicio civil en Argentina debe tomar como áreas centrales de abordaje los tres factores identificados como limitadores de la consolidación de una política de recursos humanos para el Estado. Dado un acuerdo mínimo entre los actores políticos y en el marco de una reforma administrativa consensuada, la única manera de controlar las distorsiones del sistema en el largo plazo es establecer una estrategia clara de recursos humanos. A partir de esta estrategia se deben generar las nuevas reglas de juego y los incentivos para aceptarlas para neutralizar la tendencia a la politización y a la burocratización del sistema. Solo así resultará un balance entre las garantías de mérito y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos.

Bibliografia

[89] En este sentido, la Mesa de Diálogo Argentino sobre la Reforma del Estado impulsada por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en la cual participan funcionarios del gobierno, representantes sindicales, universidades, centros académicos y organizaciones no gubernamentales, podría representar un ámbito propicio para intentar una base mínima de acuerdo.

Acuña, Carlos & Mariano Tommasi (2001) "Institutional reforms, reform of the state and democratic policy making in Latin America". Conference on Representation and Democratic Politics in Latin America, Universidad de San Andrés & University of Pittsburgh, Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina, June 7-8, 2001

Bambaci, Juliana, Spiller, Pablo y Tommassi, Mariano (2000). "Bureaucracy & Public Policy in Argentina". Documento de trabajo CEDI, Agosto.

Bonifacio, José Alberto & Falivene, Graciela (2002). "Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública Latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú". Documento de Trabajo. Diálogo Regional de Política. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Realizado bajo la coordinación del CLAD. Enero 2002. (Publicado en la página web del CLAD, www.clad.org.ve)

CEDI (2000) "Notas sobre el Plan de Modernización del Estado", Cuaderno de Opinión n° 9, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.

Decreto Nº 993/91 (t.o. 1995). "Compendio Normativo Actualizado". SINAPA. Oficina de Empleo Público. Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión del Personal. Coordinación de Sistemas de Información de Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministors. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, mayo de 2002.

Dirección Nacional del Servicio Civil (1995). "Análisis comparativo de institutos básicos en diferentes ordenamientos estatutarios". Secretaría de la Función Pública Buenos Aires. Argentina.

Dirección Nacional del Servicio Civil (1999). "Una perspectiva comparada de los sistemas de evaluación de desempeño de algunos regímenes de personal de la administración pública nacional". Salas, Eduardo Arturo; Pessolano, Gabriela Elida. Secretaría de la Función Pública. Subsecretaría de Gestión del Sector Público. Dirección de Carrera, Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2001). "EPAOYE (1999). Encuesta permanente de actitudes, opiniones y expectativas del personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa -SINAPA- decreto No. 993/91". (Informe elaborado por Salas, Eduardo Arturo; Verón, Mirta María; Ramos, Guillermo) Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2001). "Retiro voluntario del personal de la administración pública nacional Decisión Administrativa No. 5/00; informe de resultados". (Informe elaborado por Salas, Eduardo Arturo; Verón, Mirta María) Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999). "La especificidad de la gestión pública: el con de management público. En Losada i Marrodan, Carlos (ed.) "De burocrátas a gerentes? Las ciancias de la administración del estado". pp. 15-46. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
Estévez, Alejandro Miguel (1996). "El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina; sus principales núcleos problemáticos". Tesis de la Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Junio.

Estévez, Alejandro y Lopreite, Débora (2001). "El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina". En Estevez, Alejandro (Ed) "La Reforma Managerialista del Estado". Pp. 55-75. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.

Ferreres, Orlando y Capitanich, Jorge M. (1999). “Relaciones laborales y costo salarial en el Sector Público Argentino”. Fundación Norte y Sur. Publicación Nº 15. Buenos Aires, Octubre.

Iacoviello, Mercedes (1996) “Política y Poder en las Organizaciones Públicas: Efectos sobre las Estrategias de Recursos Humanos”. Cuaderno CEPAS Nº 4. CEPAS-AAG. Buenos Aires.

Iacoviello, Mercedes (1999a) “Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia”, N° 15, pp. 216 – 232. Buenos Aires. Octubre.

Iacoviello, Mercedes (1999b) “Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado”. Revista Venezolana de Gerencia, Año 4, N° 8, pp. 29-53. Venezuela. Agosto.

Iacoviello, Mercedes; Tommasi, Mariano & Laura Zuvanic (2002) “Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina”. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre 2002.

INAP (1994). “Informe de Evaluación sobre el SINAPA”. Buenos Aires.

Longo, Francisco (2001): “Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad”, en Reforma y Democracia nº 19. Caracas. CLAD.

Longo, Francisco (2002) “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril 2002.

Mintzberg, Henry (1983) Power in and around organizations. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Oficina Anticorrupción (2000). “Estudio exploratorio sobre transparencia en la administración pública argentina: 1998-1999. informe Preliminar”. Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Agosto.

ONEP, Oficina Nacional de Empleo (2002). “Boletín estadístico del personal del SINAPA: situación al 31/12/2000: información del sistema REPER (Registro del Personal del SINAPA) Res. Ex-SFP 113/94; Informe”. (Informe elaborado por Verón, Mirta María; Salas, Eduardo Arturo; Ramos, Guillermo; Sajón, Liliana; Giménez, Patricia; Luna, Héctor). Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1997). “The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity”. Research in Public Administration, Volume 5, pages 267-326.
Oszlak, Oscar (2001). “Sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos futuros”. Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 1-37.

Pfeffer, J. (1981) Power in organizations. Mashfield, MA: Pitman Publishing.

Prats i Catalá, Joan (1998). “Servicio civil y gobernabilidad democrática”. En Revista iberoamericana de administración pública (RIAP), N° 1, pp. 21-67. Julio-Diciembre.

Rauch, & Peter Evans (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries " (with Peter B. Evans), Journal of Public Economics 75, pp. 49-71. January.

Salas, Eduardo Arturo; Duarte de Bortman, María Amalia (2001). “Modalidades de contratación en elsectorpúblico nacional”. Revista “Enoikos: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas”, Año 9 No. 18, pp. 62-71. Buenos Aires. Junio.

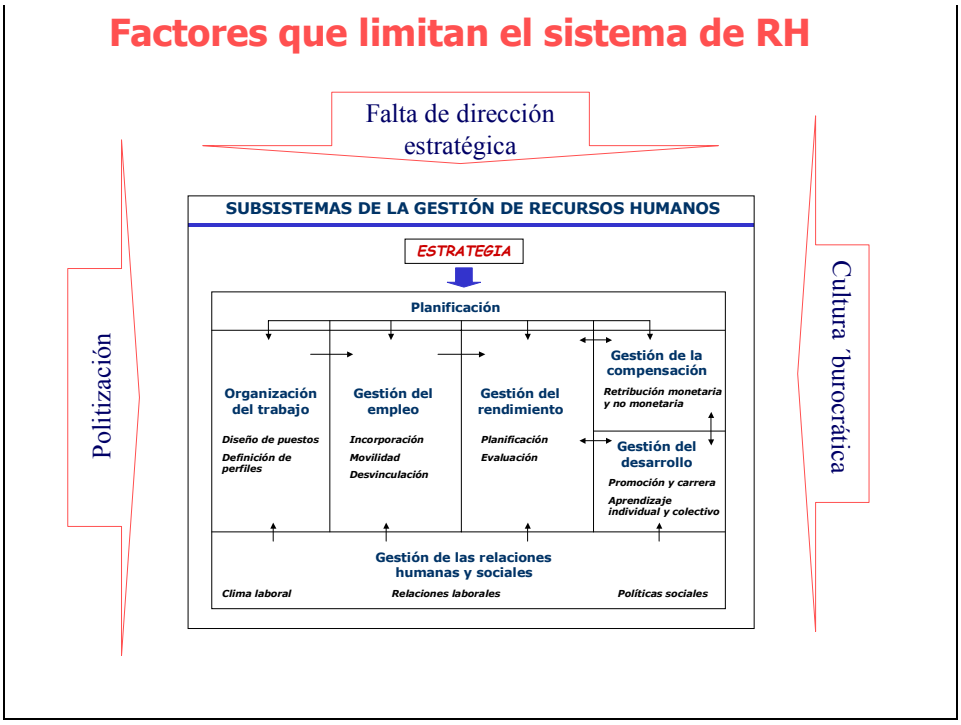
Spiller, Pablo; Stein, Ernesto & Mariano Tommasi (2003) “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework”. Report for the Latin American Research Network (Inter-American Development Bank), April 2003.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano. (2000). “Las Fuentes Institucionales de Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional”, FG&S-PNUD, EUDEBA.

Zuvanic, Laura (1993). “El modelo organizacional del Palacio San Martin y su impacto en la política exterior”. Conicet. Mimeo.

CUADROS

CUADRO 1 – Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público: Factores que limitan su consolidación



CUADRO 2 - Distribución de cargos civiles en el presupuesto según régimen laboral vigente (en valores absolutos y en porcentaje sobre el total)

Régimen laboral	Régimen de Negociación Colectiva		No convencionados	Total
	Ley N° 24185 Sector Público	**Ley N° 14250 Sector Privado**		
Extra escalafonarios			771 0.69%	711 0.64%
Escalafones especiales			3926 3.55%	3926 3.55%
Ley marco del empleo público N° 25164	44497 40.31%		24076 21.81%	68573 62.13%
Ley Contrato de Trabajo	1291 1.16%	32611 29.54%	2489 2.25%	36391 32.97%
Otras modalidades de contratación			700 0.63%	700 0.63%
TOTAL	45788 41.48%	32611 29.54%	31962 28.96%	110361** 100%

Fuente: Salas y Bortman (2001)

* Basado en el total de cargos civiles presupuestados para el año 2000, Total: 114.935

** Completan la cifra de cargos presupuestados Contratados: 2868, Personal M Salud: 12, Otros regímenes: 1694

POLÍTICAS INTEGRADAS DE RECURSOS HUMANOS PARA O SETOR PÚBLICO*

*Nelson Marconi***

Contenido

CONTEXTO DE REFORMAS

CARACTERÍSTICAS DAS ÁREAS DE RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS TRADICIONAIS

GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS

POLÍTICAS INTEGRADAS DE RECURSOS HUMANOS

RECENTES EXPERIÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Considerações Finais

* Publicado con autorización del autor.

** Magister y doctorando en economía en la Fundación Getulio Vargas de San Pablo, Brasil. Profesor de Economía en la Pontificia Universidade Catolica (PUC), San Pablo. Asesor especial del Ministro de Ciencia y Tecnología del gobierno brasileño, entre enero y junio de 1999. Fue director del Departamento de Carreras y Remuneración de la Secretaría de Recursos Humanos del Ministerio de la Administración Federal y la Reforma del Estado, entre 1996 y 1998. Actualmente es "Scholar" visitante en el Institute for Work and Employment Research, Sloan School of Management, MIT de Estados Unidos.

POLÍTICAS INTEGRADAS DE RECURSOS HUMANOS PARA O SETOR PÚBLICO

Nelson Marcondi

Máquinas estatais mais ágeis e eficientes. Redução de custos. Satisfação no atendimento às demandas dos cidadãos. Estes eram alguns dos desejos de países como a Inglaterra e o Canadá, quando começaram a discutir o modelo de gestão adotado pelos governos em meados da década de 80.

A partir da década de 90, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Brasil passou a fazer parte do grupo de países que estava repensando o papel e a forma de atuação do setor público.

CONTEXTO DE REFORMAS

As reformas na busca de um modelo gerencial, no caso brasileiro, ainda estão longe de serem concluídas. Porém, o contexto atual da administração pública brasileira é composto por uma série de fatores, alguns já observados no período anterior ao início das reformas e outras resultantes das mudanças já realizadas, a saber:

- as mudanças do papel do Estado, que se retrai em áreas onde a iniciativa privada pode prover serviços de maneira mais satisfatória; o processo de privatização e a conseqüente necessidade de exercer a atividade regulatória de maneira ampliada;
- a descentralização da responsabilidade pela provisão de serviços a estados e municípios, atribuindo à União o papel de estabelecer diretrizes gerais, financiar e controlar a implementação de políticas;
- a presença cada vez mais forte de organizações da sociedade civil realizando ações de interesse público;
- a necessidade de conter o crescimento das despesas com pessoal;
- a necessidade de oferecer mais e melhores serviços aos cidadãos;
- a exigência, por parte da sociedade, de um processo de governança transparente e ético.

A tendência dos dirigentes, especialmente do setor público, ao diagnosticar problemas no funcionamento de suas instituições, é propor reestruturações administrativas: criar novas áreas, dividir departamentos, aumentar setores. São soluções imediatistas, que na maior parte das vezes atendem a pedidos pontuais e específicos das áreas em questão ou de alguma autoridade. Porém, o simples rearranjo de estruturas internas dos órgãos governamentais – regras, regulamentos e estruturas organizacionais – não é suficiente para garantir mudanças permanentes de comportamento necessárias para o alcance desse novo modelo de gestão pública mais eficiente.

Grandes mudanças no aparelho do Estado requerem, mais do que recursos financeiros e a revisão do funcionamento das instituições como um todo, um corpo de funcionários públicos preparado. Novos modelos de gestão do Estado, prevendo mudanças cada vez mais rápidas nas demandas dos cidadãos e na forma de atender a essas demandas, têm que ser acompanhados

por perfis de profissionais que sejam mais flexíveis, em carreiras que absorvam essas mudanças e permitam com que esses funcionários aprendam e se desenvolvam continuamente.

Nesse sentido, faz-se necessário analisar o atual modelo de gestão das áreas responsáveis pelos recursos humanos no setor público, bem como o tipo de políticas relacionadas ao tema que vêm sendo executadas – especialmente as estruturas de carreira mais comuns –, de modo a verificar se os funcionários estão sendo realmente preparados para o novo modelo de gestão do Estado brasileiro.

CARACTERÍSTICAS DAS ÁREAS DE RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O papel tradicional do departamento de recursos humanos no governo enfatiza duas funções: rotinas de processamento de tarefas administrativas relacionadas ao pagamento, aos benefícios da aposentadoria e afins, e a proposição de leis, regras e outros regulamentos relativos ao tema. Na grande maioria dos órgãos públicos brasileiros, a área de RH continua limitada a esse papel, ficando assim conhecida como “departamento de pessoal”.

A inexistência da definição de diretrizes gerais para as políticas de recursos humanos aliada à falta de informatização faz com que a área de RH no setor público continue a possuir uma imagem burocrática, associada à ineficiência. De um modo geral, acaba sendo gerenciada de forma reativa: uma área que apenas responde às demandas de outras áreas e dos funcionários – demandas que parecem estar fora de seu controle. Uma gestão de problemas, emergencialista, que trabalha para “apagar incêndios” constantemente.

Como é de se esperar, uma gestão de problemas está sempre priorizando as tarefas rotineiras e emergenciais. As atividades mais estratégicas, como a definição de políticas para contratar, capacitar (quando há capacitação) e remunerar funcionários, entre outras, ficam em segundo plano. Por conseqüência, termina-se atuando sob um modelo de “balcão” para o atendimento pontual das demandas de categorias com maior poder de pressão.

CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS TRADICIONAIS

Muito antes de se falar em reforma gerencial ou em modelo de gestão gerencial, buscava-se um modelo de gestão chamado atualmente de burocrático, o qual foi adotado no Brasil na década de 30 para enfrentar um outro tipo de problema, qual seja, a necessidade de estabelecer uma separação nítida entre o bem público e o privado, bem como diferenciar as formas de lidar com cada um deles.

Seguindo essa linha, buscava-se reduzir a possibilidade de favorecimento de uns em detrimento de outros, o que é facilmente observado em instrumentos como o concurso para ingresso no serviço público. Os funcionários são contratados pelo regime estatutário e lhes tem sido dada a estabilidade para que possam trabalhar sem a preocupação de serem perseguidos politicamente e retirados de seus cargos.

O número de cargos foi crescendo, sendo que suas atribuições foram sendo definidas de forma cada vez mais específica, numa tentativa de correspondê-las, detalhadamente, ao que o funcionário teria de fazer.

Atualmente, os órgãos públicos brasileiros – salvo raras exceções que já estão se modernizando nessa área – possuem estruturas com um número excessivo de carreiras. A característica mais comum, dentre as carreiras mais antigas, é a sua estruturação segundo a formação profissional, como as de arquiteto, engenheiro químico, assistente social e não de acordo com as atividades a serem desempenhadas.

Como os cargos são estreitos, ou seja, possuem atribuições muito específicas, as possibilidades de movimentação e desenvolvimento desses funcionários ficam extremamente reduzidas. Mesmo assim, qualquer atividade que eles desempenhem fora daquelas atribuições – o que é bem fácil de acontecer – já caracteriza um desvio de função, situação que também é bastante usual.

Não há, na maior parte das instituições, políticas definidas para o desenvolvimento do funcionário por meio de treinamento e progressão na carreira. A progressão na carreira, quando existe, está ligada à permanência no cargo, assim como as gratificações, que costumam estar relacionadas ao tempo de serviço. Ainda em relação aos salários, seus valores foram se distanciando dos praticados no setor privado, em função das diferentes regras que regem o processo de formação das remunerações nos dois setores, o que reduz a comunicação entre os mercados de trabalho de ambos e é prejudicial ao setor público, pois pode inibir o fluxo de pessoas para este último.

Além disso, o grande número de diferentes gratificações encontradas nos órgãos públicos, mesmo que não tenham sido criadas com esse intuito, acabam por "mascarar" os salários, dificultando a transparência e o controle social por parte da população.

São realizados poucos concursos, nos quais são contratadas grandes quantidades de pessoas, com largos intervalos entre os processos seletivos. Dessa forma, os órgãos tendem a ter hiatos consideráveis entre as gerações de funcionários.

De uma forma geral, os estímulos para que os profissionais sejam atraídos para a área pública estão relacionados à estabilidade, segurança, aumento de salário de acordo com o tempo de serviço – não há necessidade de melhorias no trabalho para obtê-los, basta permanecer no cargo – e à aposentadoria integral.

Como resultado de tantos anos desse conjunto de políticas de recursos humanos, encontramos um Estado com um quadro de funcionários acomodados, sem motivação para inovar, melhorar seu desempenho, aumentar sua produtividade, se desenvolver – pois não ganham nada com isso, nem perdem se não o fizerem. Um quadro de funcionários antigo, com pessoas de idade mais avançada, pois em muitos casos não são feitos concursos há muito tempo. Com essa afirmação, não se pretende reduzir a importância de funcionários mais experientes, mas sim apontar para as vantagens de se renovar constantemente os quadros, integrando o conhecimento e a experiência de funcionários mais antigos com as competências de outros mais novos.

O quadro atual de servidores em todas as organizações públicas, de uma maneira geral, possui bastante conhecimento técnico e específico do seu processo de trabalho, porém pouco atualizado e desta forma, não corresponde necessariamente às necessidades atuais da população e, por conseqüência, dos governos.

O Estado possui, portanto, uma iminente necessidade de modernização, enquanto a força que deveria impulsionar essas mudanças – o seu corpo de profissionais – ainda possui um perfil correspondente a outras épocas, em que as demandas da sociedade eram outras.

GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS

Em resposta a esse tipo de situação encontrada em tantos órgãos públicos, os especialistas em recursos humanos têm defendido uma gestão mais estratégica do tema. Essa defesa é baseada na importância que os funcionários têm para a dinâmica de uma organização e se faz relevante na medida em que promove um papel mais pró-ativo dos gestores públicos, incentivando o planejamento.

A gestão estratégica de RH pode ser compreendida como a definição de políticas e diretrizes em relação aos recursos humanos para aumentar a habilidade dos servidores – e, por conseqüência, do próprio órgão público – para realizar seu trabalho de modo a alcançar seus objetivos.

A base para a gestão estratégica dos recursos humanos seria, portanto, uma gestão estratégica da própria organização pública, a qual tem início com uma ampla discussão sobre o seu papel para os próximos anos diante das necessidades atuais da sociedade brasileira, incluindo o levantamento da missão, objetivos, macro-atividades e metas mais gerais, isto é, a realização de um planejamento estratégico.

O reconhecimento dos fatores econômicos e políticos do ambiente em que a organização atua, bem como as disponibilidades orçamentárias atuais e projetadas, contribuirão muito nesta etapa, pois definirão as restrições a serem enfrentadas.

Esta análise permite definir quais serão as funções e atividades desempenhadas pela organização no futuro, sendo fundamental para determinar os processos de trabalho para realizá-las e, por conseqüência, as características necessárias para o seu quadro de pessoal, o que inclui a definição de suas competências, atribuições e quantitativo desejados.

Vale ressaltar que embora possuam uma relação extremamente importante, a estrutura administrativa e a estrutura de cargos são aspectos diferentes da organização. Dessa forma, problemas em relação ao perfil do quadro de servidores não serão solucionados com rearranjos na estrutura administrativa, mas sim com mudanças nas políticas de recursos humanos, que exigem uma estrutura de cargos condizente com a realidade da instituição.

Em função do discutido acima, podemos definir uma série de etapas necessárias para a formatação de um modelo de gestão estratégica de recursos humanos.

Primeiramente, é importante que esteja claro qual é o objetivo de uma política de recursos humanos no setor público, que via de regra corresponde ao alcance do perfil desejado para a força de trabalho e sua atuação de forma motivada e eficiente, em um modelo de gestão que vise o alcance de resultados e o atendimento satisfatório ao cidadão em um cenário de restrição orçamentária como o atual.

Uma vez que a missão, os principais objetivos e metas da organização sejam conhecidos, é possível estabelecer tal perfil desejado. Esta etapa é conhecida como planejamento da força de trabalho, no qual serão definidos, além deste perfil, o quantitativo necessário de servidores e a sua alocação. As políticas de recursos humanos, desenhadas após esta etapa, deverão ser direcionadas para o cumprimento das metas estabelecidas neste planejamento.

Os principais aspectos que uma política de recursos humanos deve contemplar são:

a) o recrutamento, que deve ser eficiente e rigoroso, para que as pessoas contratadas possuam o perfil desejado;

b) uma estrutura de carreira (leia-se desenvolvimento profissional) que estimule o servidor a buscar o aprimoramento de sua capacitação e seu desempenho e, ao mesmo tempo, permita aos gestores cobrar resultados; para tal, é importante que existam carreiras cujas regras de progressão estejam relacionadas ao desempenho, às competências adquiridas, à capacitação e à possibilidade de assumir novas responsabilidades; as mudanças salariais entre os níveis das carreiras também devem ser significativas a ponto de estimularem o servidor a perseguir sua progressão;

c) uma estratégia de capacitação que possibilite o constante aprimoramento da força de trabalho, de forma que tanto os novos servidores a serem contratados como os atuais funcionários possuam o perfil desejado;

d) uma estrutura de incentivos – remuneração, benefícios, prêmios (pecuniários ou não) que estimule o servidor e reforce a possibilidade de cobrar um desempenho adequado;

e) uma estrutura de avaliação que possibilite verificar o desempenho, identificar necessidades de capacitação e esteja vinculada à progressão do servidor;

f)uma estratégia de realocação e redistribuição de servidores de forma a possibilitar o alcance do perfil e quantitativo desejado para cada área da organização.

POLÍTICAS INTEGRADAS DE RECURSOS HUMANOS

É importante ressaltar que não é suficiente a simples definição de regras para contratar, remunerar e capacitar. Para alcançar os objetivos em relação ao perfil do quadro de servidores, é necessário que essas políticas possuam as mesmas premissas, ou seja, partam de um mesmo princípio. Logo, essas políticas devem ser integradas, possuir consistência e coerência entre elas.

Para compreender os problemas que políticas de RH aleatórias geram, podemos apresentar um exemplo. Um órgão percebe a necessidade de qualificação do seu quadro de servidores, decidindo pela elevação de seu nível de escolaridade. Embora sua política de concursos passe a ser voltada para esse tipo de perfil, com a abertura de concursos apenas para cargos de nível

superior e médio, sua política salarial continua sendo gerida de maneira que os cargos de nível básico sejam melhor remunerados do que os cargos de nível superior – ambos em comparação com a remuneração oferecida pelo setor privado para funções similares. Este cenário reduz fortemente a atratividade pelo ingresso no serviço público de pessoas com as características desejadas, o que tornaria tal estratégia de recrutamento ineficaz.

Adicionalmente, para que estas políticas sejam geridas de forma eficiente, é fundamental que haja um sistema de informações ágil que subsidie o processo decisório; um banco de talentos que possibilite acompanhar o desenvolvimento e promover a alocação adequada dos servidores; uma legislação clara e consolidada, um sistema de comunicação e atendimento que possibilite a disseminação da política e o cumprimento de suas regras e um sistema de avaliação das políticas que possibilite analisar os resultados alcançados na área de recursos humanos e revisar as metas se necessário. O próprio planejamento da força de trabalho deve ser revisto periodicamente, em função das mudanças nas funções e nos processos de trabalho que ocorrem ao longo do tempo nas organizações, o que implica em modificações também nas políticas de recursos humanos adotadas.

Por último, é fundamental ressaltar que os gerentes de equipes possuem um papel fundamental na gestão de recursos humanos de uma organização, pois as decisões relativas ao desenvolvimento profissional de seus subordinados devem estar sob sua responsabilidade. No modelo de gestão predominante no setor público atualmente, os gerentes tendem a atribuir tal função à área de recursos humanos, a qual não possui condições de avaliar as necessidades de cada funcionário de uma organização, até por impossibilidade de conhecer a todos. Na verdade, a área de recursos humanos deve atuar como facilitadora e consultora das demais, propiciando as atividades necessárias ao desenvolvimento profissional dos servidores. Esta é uma mudança significativa e, apesar de difícil, dada a cultura predominante, é muito relevante para o aprimoramento da gestão de recursos humanos das organizações públicas.

A seguir, são apresentados e discutidos os componentes de uma política de recursos humanos articulada que contemple os aspectos citados na seção anterior. Estarão apontadas as novas tendências na busca dessa gestão estratégica dos recursos humanos, apoiando-se em experiências bem sucedidas nos âmbitos nacional e internacional.

Novas Formas Contratuais e Novos Regimes de Trabalho

É imprescindível o reconhecimento de que funções diferentes implicam modelos institucionais diferentes, que têm requisitos de gestão (de recursos humanos, financeiros, materiais, etc) diversos, rompendo com a noção de que as regras que regem o setor público têm que ser necessariamente uniformes.

Com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, surgiu no contexto brasileiro a proposição de novas formas contratuais para diversas categorias de trabalho, ou a previsão de novos regimes de trabalho. Essas inovações tinham como base a noção de que o Estado necessitava um quadro de pessoal estruturado de forma a garantir que na força de trabalho do setor público existissem, de um lado, profissionais que representassem o elemento permanente e os valores inerentes à instituição “Estado” e, de outro lado, profissionais que respondessem aos desafios colocados pelo contexto em permanente mutação em que os governos atuam.

De um modo geral, propôs-se quatro grupos diferentes de profissionais para atuar no setor público brasileiro, de acordo com as atividades desempenhadas.

Um dos grupos é composto pelas carreiras exercendo atividades exclusivas de Estado, as conhecidas “carreiras de Estado”. Esse é o conjunto de servidores que deve continuar a ter uma carreira estável, com um regime de trabalho diferenciado do setor privado, preservando uma carreira longa e protegida. Incluem-se as carreiras voltadas à gestão de políticas públicas, o que implica na formulação, controle, articulação e avaliação; ao exercício de atividades jurídicas e de polícia (inclusive a fiscalização); e uma nova carreira voltada à atividade regulatória. Incluem-se também as atividades de defesa dos interesses nacionais, tradicionalmente exercidas por diplomatas e pelas Forças Armadas.

Associados a essas carreiras devem existir grupos de especialistas, cuja atividade não implique em poder de Estado. Devem colaborar na definição de políticas públicas, por exemplo, por dominarem o campo relativo a um determinado assunto específico ou tecnologia. Para esse grupo, o regime de trabalho adequado é o do emprego público, que corresponde a uma combinação do estatutário e do celetista, pois permite maior flexibilidade para o desenvolvimento destas atividades, que em geral não são permanentes na administração pública, mas estão associadas a projetos específicos e, portanto, demandam invariavelmente contratações por prazos determinados, as quais não são possibilitadas pelo regime estatutário nem pelo atual regime de contratação temporária, o qual está legalmente restrito às situações emergenciais.

Outro grupo de funcionários é composto por aqueles que podem ser contratados de forma ainda mais flexível, através do próprio regime inerente às relações de trabalho no setor privado (o regime celetista). No campo da implementação de políticas, há uma relevante possibilidade de absorver grandes contingentes de colaboradores de escolaridade média ou até mesmo fundamental.

Existe, também, um grande grupo constituído pelo pessoal responsável pelo apoio às atividades finalísticas do órgão, possuindo caráter administrativo. Uma das possibilidades em relação a esse grupo seria contratá-lo no mercado, via terceirização. Mas, por requerer um nível de conhecimento técnico ou das atribuições da instituição mais detalhado, provavelmente a melhor solução é a permanência desses funcionários no quadro, ainda que tais servidores não integrem carreiras típicas de Estado, por não exercerem funções também típicas de Estado. Esse é o caso de funcionários de áreas como contabilidade, finanças e recursos humanos, sendo que a idéia envolve inclusive a possibilidade de mobilidade dos funcionários entre essas áreas de apoio no mesmo órgão e entre órgãos distintos de uma mesma instância de governo.

Vale ressaltar que, com a informatização e a permanente revisão dos processos de trabalho, a participação deste grupo na composição do quadro de servidores tenderia a decrescer, em comparação aos patamares atuais. O regime mais indicado para a contratação desses funcionários – no caso da decisão pela não terceirização – seria o de emprego público, pois não existe a necessidade de proteção e estabilidade características de um estatutário.

Nos órgãos públicos de uma maneira geral, há ainda uma série de cargos operacionais cujas atribuições são demasiadamente específicas e que não estão associadas às atividades finalísticas da instituição, nem estão relacionadas às atividades de apoio administrativo.

Dado o caráter destas atividades operacionais, torna-se mais eficiente contratar estes serviços junto a empresas que os oferecem como seu principal negócio, organizando-os de forma mais adequada e possibilitando assim que a área administrativa da instituição concentre-se na gestão das atividades mais relevantes.

A alternativa da terceirização, além de aumentar a mobilidade de pessoal para a realização destes serviços, reduz os custos na maioria das situações, na medida em que o órgão não tem que arcar com diversos encargos desses funcionários, inclusive a longo prazo, como a Previdência. Este é o caso de serviços como limpeza, transporte, segurança e telefonia. De toda forma, a opção pela terceirização deve ser antecedida de um estudo sobre a sua viabilidade econômica, bem como sobre a eficiência e a flexibilidade de gestão esperados.

Essa alternativa também é válida para a contratação de serviços que demandam constantes atualizações tecnológicas, pois neste caso é difícil para o governo realizar os investimentos na freqüência necessária para acompanhá-las, ao passo que é obrigação da empresa contratada atualizar-se tanto em termos da tecnologia como de técnicas de trabalho, uma vez que isto está pressuposto no serviço por ela oferecido. Todos os serviços que envolvem informática, seja em relação à manutenção de equipamentos ou ao desenvolvimento de programas, encaixam-se nessa categoria.

Nesse sentido, além de empresas de tecnologia, muitos órgãos públicos têm se utilizado dos serviços de consultorias para obterem a ajuda de especialistas em determinados assuntos. Em alguns casos, são delegados poderes aos consultores para que passem a tomar decisões e gerir projetos como se estivessem no quadro de funcionários. Este tipo de utilização por vezes indevida das consultorias acontece quando os dirigentes não conseguem o apoio dos funcionários efetivos

do órgão para a execução de determinadas políticas ou não dispõem de cargos de confiança para a contratação daqueles profissionais. De qualquer forma, deve-se ressaltar que a contratação de consultorias deve ocorrer quando uma assessoria externa for realmente necessária, por demandar novos conhecimentos, ou uma dedicação que os funcionários do quadro não podem oferecer em virtude das suas atividades já existentes ou, ainda, uma mudança interna significativa que precise ser concebida por pessoas alheias ao quadro de servidores.

Além desses quatro grupos de profissionais, é importante lembrar dos cargos comissionados, os quais não devem fazer parte das carreiras, sendo reservados para chefias e assessorias. Esse tipo de profissional é importante, pois além de gerenciar as atividades da área e o desenvolvimento profissional de seus subordinados, ele deverá estabelecer conexões entre as diretrizes políticas do governo e a força de trabalho permanente, que conhece os processos de trabalho das áreas. Sabemos, porém, que a relação entre comissionados e efetivos normalmente não é fácil e que há um grande desafio para que essas conexões sejam estabelecidas, assunto que será abordado mais adiante. Vale ressaltar a importância do livre provimento dos cargos de chefia, pois se esses forem efetivos, a substituição de um gerente, se necessária, torna-se totalmente impossibilitada.

Resumindo, as características do contrato de trabalho de cada grupo de servidores dependerão da atividade a ser desempenhada pelo mesmo e por aquelas inerentes à unidade em que o servidor estiver atuando.

A nova tendência para organização das carreiras e cargos, enfim, é baseada no enriquecimento do trabalho, tornando as atribuições mais amplas e genéricas de forma que não sejam específicas de uma única organização ou área. O desenho dos cargos tem que considerar também as competências, conhecimentos, habilidades, experiências e atitudes necessárias à execução de suas correspondentes atividades. Cargos com atribuições específicas e restritas como as de um digitador, por exemplo, não tem mais lugar na moderna gestão de RH. Sugere-se a adoção, sempre que possível, de cargos largos multifuncionais ou multidisciplinares.

Recrutamento e Seleção

A contratação de novos funcionários é uma das estratégias principais para atingir o perfil ideal, quantitativo e qualitativo, de profissionais para os quadros dos órgãos públicos, constituindo-se na porta de entrada, muitas vezes permanente, no serviço público. Por este motivo, tal processo deve ser realizado de forma muito precisa.

Os insumos básicos para a política de recrutamento e seleção devem ser as competências desejadas para o desempenho dos diversos processos de trabalho, de acordo com as funções que deverão ser desempenhadas pela organização nos próximos anos. Também devem ser utilizadas para a definição desta política as necessidades quantitativas de pessoal para os diversos cargos, que podem ser detectadas pela comparação entre o quadro atual da força de trabalho e o necessário para a realização desses processos de trabalho. Tais insumos contribuirão para que sejam definidos o cronograma, o quantitativo de vagas, os cargos ofertados, as competências requeridas, o regime e a jornada de trabalho desejados.

A área responsável pela gestão de recursos humanos deve desenhar estratégias de recrutamento e seleção que garantam a oferta rápida e contínua de servidores competentes e qualificados, de acordo com o perfil necessário, bem como uma alocação eficiente para eles. Para tanto, o recrutamento de pessoal deve ocorrer de forma regular e escalonada, de modo a suprir as necessidades detectadas no planejamento, sem pressionar fortemente o orçamento.

A principal forma de recrutamento utilizada em órgãos públicos é o concurso público, que deve ser utilizado tanto para a contratação de estatutários quanto para os funcionários em regime de emprego público.

Quando o intervalo temporal entre os processos de seleção realizados desta forma não é muito grande, evita-se o surgimento de grupos de servidores com significativas defasagens etárias em um mesmo órgão. Possuir em seus quadros um grupo de servidores com grande diferença de idade e tempo de serviço na organização pode provocar dificuldades no relacionamento e no

trabalho em equipe, além de dificultar a consolidação de um quadro de pessoal identificado com a organização.

Para evitar esse tipo de problema, é indicada uma nova sistemática para a realização de concursos públicos, segundo a qual tais processos são realizados com número de vagas pré-determinado e prazo limitado para encerramento do processo de convocação, de modo que os candidatos melhor classificados serão os escolhidos para preencher as vagas previamente estabelecidas, a exemplo do que ocorre nos vestibulares.

Em seguida, os demais candidatos devem ser dispensados e o concurso encerrado, evitando assim as longas listas de espera por convocação, que podem durar anos. Nesse contexto, o prazo médio para a realização de todo o processo de seleção será uma informação importante para um planejamento adequado do cronograma de recrutamento.

O encurtamento do prazo entre o início do concurso e a nomeação dos candidatos aprovados deve ser um aspecto importante para garantir que os recursos necessários para as nomeações estejam disponíveis no momento oportuno – uma dificuldade recorrente nos órgãos públicos.

Essa nova sistemática tem por finalidade aproveitar o candidato classificado no momento em que sua realidade de vida e expectativas estejam direcionadas para o concurso em questão. Por outro lado, a realização de concursos periódicos, renovando constantemente os quadros públicos, fortalece as carreiras, evita as defasagens entre gerações, viabiliza uma maior continuidade de políticas públicas e tem conseqüências importantes sobre a motivação dos servidores, uma vez que inibe a sua segregação em grupos fechados. Além disso, permite que os potenciais candidatos se programem para prestar os concursos.

Quando o governo federal adotou esta sistemática, entre 1995 e 1999, a demanda por concursos públicos aumentou fortemente e o perfil dos contratados teve uma substancial melhoria, aumentando inclusive a participação relativa de servidores que já tinham cursado pós-graduação.

A Definição das Carreiras: O Desenho de Cargos Largos e o Papel das Competências

Entende-se por cargo largo multifuncional a aglutinação de atividades (atribuições) de mesma natureza de trabalho. Em Planos de Cargos e Carreiras adotados recentemente por órgãos públicos, observa-se a preferência por cargos largos como Agentes Administrativos, que englobem atividades de apoio administrativo, como as exercidas por funcionários de nível médio nos cargos de Auxiliar de Compras, Auxiliar de Contabilidade ou Auxiliar de Recursos Humanos, por exemplo.

O novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Prefeitura do Município de São Paulo possui alguns cargos dessa natureza, como o Agente de Apoio. Esse é o único cargo de nível básico da Prefeitura, reunindo funções como copeiro, cozinheiro, porteiro e motorista, entre outras. É o aumento do número de competências ou da sua complexidade que diferenciam um servidor de outro, podendo este ser recompensado com a movimentação para outras áreas ou o crescimento nos níveis da carreira, como veremos com mais detalhes no próximo tópico.

Do mesmo modo, o cargo largo multidisciplinar é entendido como a aglutinação de disciplinas de naturezas diversas dentro de uma determinada área de concentração. Nesse caso, reúnem-se profissionais de uma mesma área que atuem de forma complementar na formulação e execução de políticas públicas, como um cargo que reúna jornalistas, comunicólogos e historiadores da área de comunicação de algum órgão. Vale ressaltar que a opção pela reunião de cargos de nível superior diferentes requer ainda maior esforço dos dirigentes na negociação com os sindicatos e associações dos profissionais em questão.

Como já foi apontado, a mobilidade funcional é um dos grandes benefícios promovidos pela adoção de carreiras horizontais. Por possuir atribuições mais amplas, mas sempre na mesma área de atuação, aumenta a possibilidade de alocação dos funcionários nas diversos setores do órgão ou nos diversos órgãos de uma instância de governo.

Em tempos de restrições orçamentárias, especialmente nos casos em que os gastos com pessoal estão beirando os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, a mobilidade funcional pode

ser um meio barato e efetivo de facilitar a troca de conhecimentos e habilidades, bem como um veículo para a construção de valores e cultura comuns.

Na França, estão sendo desenvolvidas iniciativas para fundir o complexo sistema de carreiras estruturadas para apoiar a mobilidade como forma de aquisição de múltiplas competências e para a gestão mais efetiva das carreiras. Desde 1997, esforços têm sido desenvolvidos no sentido de fortalecer os servidores mais antigos ampliando sua experiência e capacidade gerencial por meio de crescente mobilidade interorganizacional. Para encorajar essa flexibilidade, os gerentes que querem mudar de emprego no serviço público podem tirar períodos de licença para fazerem "treinamentos de mobilidade". No Japão, as mudanças de local de trabalho são coordenadas de forma centralizada no setor público e funcionários devem ter experiência de trabalho em pelo menos dois ministérios ou agências diferentes para poderem ser promovidos em suas carreiras.

Vale ressaltar, como aspecto fundamental do processo de construção de cargos largos, que sejam agregadas somente as atribuições de uma mesma natureza de trabalho, nos casos de cargos mais operacionais, e de uma mesma área de concentração, nos casos de cargos mais estratégicos. Se um cargo reunir funções como as de contador, médico e técnico em informática, apenas por atuarem em uma mesma área ou em atividades de apoio ao órgão, as vantagens da criação do cargo largo se extinguem, pois não é promovida a mobilidade funcional.

Os cargos largos adotados pelos Planos de Cargos e Carreiras mais modernos não estão baseados somente nas suas atribuições, mas também nas competências requeridas ao desempenho de determinado cargo, as quais podem ser definidas, de uma maneira simplificada, como um conjunto de conhecimentos (saber), habilidades (saber fazer) e atitudes (agir) necessários. Tais competências também são críticas para o alcance de determinados objetivos e metas da instituição.

As competências podem ser definidas: a) de forma agregada, para toda a organização, b) em bases individuais ou para um determinado perfil de funcionário; c), de forma comum a todos os integrantes de um cargo largo e, d) de forma específica para as diferentes disciplinas ou funções dentro de uma mesma denominação de cargo.

Deve-se lembrar que os cargos continuam sendo um conjunto de atribuições, mas as competências adequadas para o desenvolvimento dessas atribuições podem estar contidas na descrição do cargo no respectivo Plano, devendo ser demandadas por ocasião da realização dos concursos.

A Estrutura de Desenvolvimento nas Carreiras

Uma estrutura de progressão adequada para as carreiras é fundamental porque suas características definem a forma e os incentivos ao desenvolvimento profissional do servidor. As regras devem associar a ascensão do funcionário ao acúmulo de suas competências, atribuições e ao seu desempenho, isto é, à sua formação, ao desenvolvimento de habilidades necessárias à realização de determinadas tarefas (competências requeridas), à sua experiência e ao processo de avaliação e, por decorrência, à possibilidade de assumir novas responsabilidades. Estes fatores dependem, entre outros, das ações de capacitação realizadas pelo funcionário.

Para que esse mecanismo se viabilize, é fundamental uma construção adequada das atribuições de cada cargo, as quais devem ser suficientemente amplas para possibilitar esta evolução ao longo da carreira, através da definição de diferentes níveis de responsabilidade e complexidade para o exercício das atividades à medida que o servidor vai sendo promovido.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o ingresso em um cargo ou emprego público se dá apenas por meio da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos – a não ser no caso das nomeações para cargos em comissão. Portanto, a lei não permite que um servidor público passe de um cargo a outro sem que seja aprovado no respectivo concurso público que, como o nome indica, é aberto a todos os que preencherem os requisitos mínimos do cargo, não podendo privilegiar àqueles que já estejam em alguma carreira pública.

Dessa forma, tem-se discutido a possibilidade de unir, em uma mesma carreira, cargos de nível médio e superior da mesma área de atuação. Em Minas Gerais estão sendo criadas carreiras nestes moldes. Vale ressaltar que qualquer proposta deste tipo deve ser pautada pela ampliação de atribuições de uma mesma natureza, bem como pela maior responsabilização do funcionário na mesma área de atuação como pré requisitos para a promoção na carreira de um cargo para outro além, é lógico, da necessidade de obter um grau de escolaridade superior. Um exemplo seria uma carreira que incluísse os cargos de nível médio e superior na área de fiscalização.

É importante que a construção dessas carreiras respeite uma estrutura piramidal (número de vagas decrescente à medida que se atingem os seus níveis mais elevados) em seus níveis finais, com uma diferenciação salarial maior que a estabelecida entre os níveis anteriores, para sempre estimular os servidores a buscarem o seu desenvolvimento profissional. Nestes níveis superiores, deve haver um número restrito de vagas para progressão, destinadas a um pequeno grupo dentre os mais capacitados, os que apresentam melhor desempenho e os que possuem condições de executar tarefas com maior grau de complexidade.

Os cargos de chefia e de assessoria – como já foi apontado – não devem fazer parte desta estrutura, devendo ser ocupados por livre nomeação e escolhidos dentre os funcionários do quadro ou no mercado de trabalho externo à organização. A inclusão destes cargos na estrutura de carreiras dificulta a mudança de chefias quando necessário e pode inviabilizar a gestão de uma determinada área.

Recomenda-se estabelecer que os funcionários mais competentes atinjam o nível máximo da carreira em, no mínimo, 20 anos – portanto quando já possuírem bastante experiência – e que a possibilidade de progressão na carreira persista mesmo nos períodos em que estiver ocupando função comissionada – já que a progressão está ligada ao seu desempenho, como já foi dito, o que independe dele ocupar uma função comissionada.

Em todas essas questões relacionadas às estruturas das carreiras, podemos observar que imperam as tentativas, sendo observadas as restrições orçamentárias e impedimentos legais, de promover formas de estimular o crescimento pessoal e profissional dos servidores públicos, bem como a melhoria do seu desempenho no serviço à população.

Remuneração

Em uma política integrada de recursos humanos, a estrutura remuneratória está intimamente ligada à estrutura de evolução dos servidores nas carreiras, assim como à avaliação de desempenho.

Nas discussões atuais sobre remuneração dos servidores públicos, o parâmetro básico para a definição das correções salariais tem sido a remuneração para cargos equivalentes no setor privado, observada novamente a restrição estabelecida pela disponibilidade orçamentária. Adicionalmente, uma outra questão importante a observar na questão da remuneração é a recuperação da hierarquia salarial, isto é, da consistência da estrutura de salários relativos, baseada na complexidade das atribuições, responsabilidades e competências. Assim, a política salarial para os servidores públicos deveria pautar-se por estes dois fatores. A hierarquia é importante para evitar o desestímulo por parte dos servidores, enquanto o pagamento de remunerações compatíveis com as praticadas no setor privado é fundamental para permitir a comunicação entre os mercados de trabalho público e privado e, por conseqüência, o recrutamento de servidores qualificados, bem como implica em maior justiça tanto para os funcionários como para a sociedade que em última instância financia os salários pagos no setor público.

Por exemplo, a Alemanha, a Áustria, a Coréia e os Estados Unidos, para atrair os trabalhadores, optaram por ajustar os salários de acordo com a demanda do mercado privado pelos profissionais que seus governos também necessitam. Outros países, particularmente a Bélgica e a Hungria, buscam suprimir o abismo que existe entre os setores público e privado.

Via de regra, as remunerações pagas no setor público são maiores para os funcionários que ocupam as posições auxiliares, administrativas e em diversos casos também as técnicas, e são

inferiores para as posições gerenciais. Por conseqüência, o setor público apresenta maiores dificuldades para recrutar pessoas para realizar estas últimas atividades, as quais são fundamentais no novo modelo de gestão que vem sendo implantado na administração pública.

Recomenda-se também o aumento da amplitude remuneratória, entendida como a diferença entre a remuneração inicial e final. A tendência nos órgãos públicos nos últimos tempos era a redução dessa amplitude, chegando a descaracterizar o significado de "carreira". Promovendo um aumento da diferença entre o valor da remuneração inicial e final, pretende-se tornar mais atrativa a permanência no setor público, pois o funcionário tem um estímulo maior não só para continuar no cargo, mas também para buscar melhorias na sua produtividade ou desempenho.

Para que seja realizada uma gestão de recursos humanos transparente e voltada para a melhoria do desempenho dos funcionários e áreas de trabalho, a estrutura remuneratória deve consistir de uma única parcela fixa – o salário base – associada apenas a uma parcela variável, chegando a até 10 ou 20% do salário base. O montante dessa parcela variável não estaria vinculado a fatores como o tempo de serviço, que não trazem estímulos ao desenvolvimento do funcionário, mas sim ao resultado da avaliação de desempenho do funcionário e da área ou equipe de trabalho.

A criação desta parcela variável – ou gratificação – pode ser interessante porque implica a definição de metas a serem cumpridas e vincula uma pequena parcela da remuneração do servidor à sua atuação. Além de possibilitarem a concessão de reajustes diferenciados, representam um instrumento importante para os gestores em relação ao trabalho das suas equipes.

A Islândia adotou, depois de ter conseguido chegar a um acordo com o sindicato dos empregados públicos sobre os aumentos salariais por tempo de serviço, uma tabela de remuneração flexível e detalhada a fim de recompensar os resultados individuais. A Suécia e o Reino Unido também estão entre os países que dispõem de uma tabela de remuneração flexível que recompensa os resultados do empregado.

A exigência de avaliação de desempenho institucional e individual para todas as gratificações implantadas pode fazer com que a organização passe a estabelecer e publicar metas institucionais anuais aferidas semestralmente. Já as avaliações individuais devem levar em conta o nível de contribuição do servidor para o alcance das metas institucionais. Com vistas a garantir a transparência e contínua discussão e aperfeiçoamento do processo, as normas também devem prever a implantação de comitês de avaliação com a participação de servidores para analisar eventuais discordâncias quanto ao resultado das avaliações individuais.

Outro dois ganhos indiretos, mas não menos importantes, dizem respeito à gestão e ao controle social. Em termos de gestão, a existência de gratificações vinculadas à produtividade com avaliações semestrais estabelece, ao menos duas vezes por ano, um espaço para análise da situação dos diversos setores da organização e reflexão interna sobre o processo de trabalho, definição e alcance de metas. Nesse sentido, podem ser vinculadas ações de capacitação corretivas para situações de desempenho insatisfatório. Em termos de controle social, se for mantida apenas uma parcela fixa e uma variável de acordo com o desempenho, sendo utilizados os critérios de transparência já descritos, a população terá melhores condições de avaliar o custo-benefício dos recursos gastos com pessoal e conhecer a estrutura salarial dos servidores públicos.

Avaliação de Desempenho

A avaliação de desempenho é um instrumento que possui um papel muito relevante na gestão estratégica de recursos humanos, embora gere diversas discussões a respeito de questões como a subjetividade dos critérios e a tendência à complacência por parte dos avaliadores.

Uma política de avaliação de desempenho representa uma ferramenta importante para o desenvolvimento de uma cultura voltada para resultados. Tal afirmação é baseada no pressuposto de que o alinhamento de objetivos individuais e das equipes às metas da organização implica no maior envolvimento dos funcionários de todos os níveis, os quais passam a se sentir pessoalmente responsáveis pelo desempenho da organização.

Numa primeira fase – que pode ser considerada a fase do planejamento estratégico – os altos dirigentes articulam os objetivos e metas da organização a partir dos quais os gerentes e diretores determinam objetivos estratégicos e mensuráveis para suas unidades.

Os objetivos para o desempenho dos indivíduos e das equipes são desenvolvidos subseqüentemente. Uma política consistente de avaliação de desempenho força os funcionários e gerentes a definir e priorizar em conjunto as metas e objetivos, determina como os indivíduos e as equipes contribuem para o alcance dos objetivos do órgão, permite identificar os pontos fracos e fortes do desempenho individual e reconhece e premia a busca do aumento da produtividade.

As chefias das diversas áreas devem participar ativamente da avaliação e da elaboração do plano de desenvolvimento profissional de seus funcionários e serem responsabilizadas pelos resultados alcançados nas áreas sob sua supervisão, podendo ser inclusive exoneradas se forem continuamente insatisfatórios, o que também inibiria decisivamente a ocorrência de promoções desvinculadas do mérito.

Existem para algumas carreiras da administração pública federal gratificações associadas ao desempenho de determinadas atividades. Este é o caso das carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnicos de Planejamento e Pesquisa e Diplomatas. As gratificações de desempenho atualmente existentes utilizam para a avaliação de desempenho individual critérios tais como a quantidade de trabalho, qualidade do trabalho, tempestividade, comprometimento e relacionamento. A cada critério correspondem determinados números de pontos que, somados, resultam na avaliação de desempenho do indivíduo. Os integrantes da carreira recebem a gratificação calculada com base no resultado da avaliação, realizada por seu chefe imediato. Para garantir que os chefes realizem avaliações efetivas, devem ajustar as notas dadas de acordo com uma curva normal, a qual impede que todos os funcionários sejam avaliados com a nota máxima.

Apesar de a criação de gratificações de desempenho representar um desenvolvimento importante na gestão dos recursos humanos do governo federal, existem algumas dificuldades para a utilização desse instrumento. Entre elas, a de definir processos de avaliação para atividades bastante abrangentes e

variadas, não rotineiras e que requeiram o domínio de conhecimentos e habilidades diversificadas e o fato de a gratificação corresponder a um percentual grande do total da remuneração do servidor (chega em alguns casos a 50%), o que inibe a concessão de notas muito baixas.

Adicionalmente, os critérios adotados ainda não apresentam um vínculo muito estreito – e desejado – com as metas das organizações e equipes de trabalho, o que aumenta o caráter subjetivo do processo de avaliação.

A chave para o sucesso da política de avaliação de desempenho é a integração com a política de capacitação, oferecendo oportunidades de desenvolvimento aos profissionais nas áreas em que eles apresentam pontos fracos.

Vale ressaltar que mecanismos que associem o valor da remuneração à avaliação de desempenho – como foi sugerido no tópico anterior – estão positivamente relacionados com os objetivos de propiciar maior eficiência, alcance dos resultados e interação com a sociedade. Entretanto, para que possam desempenhar adequadamente esse papel, os processos de avaliação precisam ser percebidos como justos pelos participantes, sob pena de prejudicar o alcance dos benefícios resultantes da prestação de contas à sociedade sobre o desempenho. Se assim não o forem, as informações sobre o desempenho poderão ser questionadas pelos servidores.

Esse é o papel das metas pré-estabelecidas e amplamente divulgadas: neutralizar o caráter subjetivo das avaliações de desempenho, que muitas vezes deixam de ser consideradas pelos responsáveis por RH pela falta de legitimidade das mesmas.

Vale ressaltar que a avaliação de desempenho para progressão deve ser mais completa que a realizada para gratificação, pois não inclui somente os resultados alcançados pelo servidor em relação a metas de desempenho pré-estabelecidas, mas também uma análise sobre as

competências adquiridas e as suas potencialidades para absorver atribuições e responsabilidades maiores.

Um processo de avaliação só é completo quando um de seus componentes é a entrevista que a chefia realiza com cada subordinado avaliado. É neste momento que são detectadas as habilidades e deficiências, as realizações, as mudanças necessárias e as demandas por capacitação, bem como tem início o processo de definição das metas para o período seguinte. É neste contato direto entre o chefe e o subordinado que as relações e a motivação para o trabalho evoluem.

A partir da discussão acima, um modelo satisfatório de análise de desempenho pode possuir um componente associado à avaliação de cada servidor e outro relativo à performance de grupos ou da organização. Há prós e contras nas duas opções, os quais uma vez reconhecidos podem contribuir decisivamente para o desenho adequado de um sistema para esta finalidade.

Quando a avaliação individual envolve apenas o chefe e o subordinado, esta relação direta termina inibindo um processo efetivo de avaliação, pois a relação entre ambos pode impedir a realização de uma análise isenta, dada a "complacência" decorrente da falta de prática e cultura da avaliação individual, a conseqüente repercussão financeira da avaliação efetuada e a possibilidade de o avaliador se transformar em avaliado no futuro. Assim, ao analisar um indivíduo, é importante que o maior número possível de pessoas participem deste processo – a chamada avaliação 360 graus, que inclui chefia, colegas e usuários dos serviços –, de forma a diluir o impacto da avaliação direta, eliminar o caráter individualista do avaliador e possibilitar que vários indivíduos influenciados pelo trabalho de uma pessoa possam avaliar a sua performance, diluindo responsabilidades e possibilitando uma avaliação mais justa e menos complacente.

Por outro lado, a avaliação institucional (ou de um grupo) fortalece o trabalho em equipe e facilita o estabelecimento de metas, tornando a avaliação mais objetiva. Tem se mostrado, portanto, mais eficaz. Entretanto, não impede que uma pessoa tenha um desempenho inferior e se beneficie da performance alcançada pelo restante do grupo. De toda forma, este tipo de comportamento tende a desaparecer ao longo do tempo na medida em que se repetir e os colegas deste indivíduo passarem a cobrar uma participação mais ativa do mesmo. Outra forma de minimizar este efeito ocorre através da utilização conjunta da avaliação individual e da coletiva.

Nunca é demais ressaltar que os critérios de avaliação devem ser os mais objetivos possíveis e, nesta medida, devem estar sempre relacionados às metas da organização, as quais são derivadas do planejamento estratégico, fundamental neste modelo. A avaliação deve implicar em um plano de capacitação, a fim de corrigir as deficiências levantadas em toda a organização, e deve se pautar em um momento seguinte, dentre outros fatores, pelos eventos de capacitação anteriormente realizados.

Capacitação

A política de capacitação também é um componente fundamental de todo o processo de busca do perfil adequado de recursos humanos para os órgãos públicos.

As ações de treinamento e desenvolvimento devem ser estruturadas em um plano com periodicidade certa – por exemplo, um ano – e balizadas, em primeiro lugar, pelas diretrizes emanadas do planejamento estratégico da organização, as quais serão fundamentais para a definição do perfil necessário de servidores; em segundo lugar, sua definição levará em conta as informações advindas das avaliações de desempenho dos servidores, contemplando as necessidades e deficiências apontadas no processo de avaliação; e, em terceiro lugar, as ações devem levar em consideração as alterações na tecnologia e nos processos de trabalho, que acontecem em uma velocidade cada vez maior, exigindo uma capacitação constante dos funcionários.

Sobre a capacitação, é importante ressaltar que não tem sido dada a devida relevância a esse tipo de política na administração pública brasileira, especialmente no caso dos gerentes de projetos e equipes. Nesse sentido, uma iniciativa positiva está sendo desenvolvida pelo Governo do Estado de São Paulo. Cerca de 5.000 gerentes que, em sua maioria dizem nunca ter tido a

oportunidade de participarem de treinamentos, estão passando pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial, que engloba assuntos relacionados a gestão de projetos, gestão de terceiros e gestão de pessoas, entre outros. Ao analisar os conteúdos do curso, percebe-se que, além de capacitar tecnicamente, o Governo está aproveitando ao máximo o investimento no curso para reforçar junto aos gerentes intermediários as diretrizes de sua gestão.

Além dos cursos tradicionais, podem ser utilizados outros mecanismos para treinar e capacitar os servidores, tais como o *coaching,* que consiste no acompanhamento e orientação de um funcionário, por um determinado período, durante a execução de suas atividades típicas. Esta forma de capacitação tem sido adotada com freqüência, em geral quando se deseja obter resultados em curto prazo.

Outra forma de capacitar os servidores para o trabalho é a realização de programas de treinamento à distância, principalmente para as rotinas operacionais. Esta prática pode reduzir significativamente os custos de treinamento quando as tarefas não são complexas e pertencem a áreas com alta rotatividade de pessoal. Esse tipo de treinamento pode ser reforçado pela utilização de manuais de normas e procedimentos que contenham descrição detalhada da realização das atividades. Treinamentos no trabalho e a formação de multiplicadores, que deverão replicar o conhecimento adquirido para os seus colegas, também são estratégias de capacitação que podem ser adotadas.

Na medida em que a organização não se prende a apenas uma forma de realizar suas ações de capacitação, amplia-se a possibilidade de tornar os eventos de capacitação mais freqüentes e fazer com que um número maior de servidores possa aprimorar a sua qualificação.

Vale lembrar que a política de capacitação é, ainda, um insumo importante para a avaliação de desempenho, pois esta última consideraria os cursos realizados e o acúmulo de competências resultante dos mesmos. Desta forma, as ações de capacitação e de avaliação de desempenho são complementares entre si.

Banco de Talentos

A avaliação dos servidores é o principal insumo que possibilita a criação, sistematização e gestão de um banco de talentos. Entende-se por banco de talentos um banco de dados que contém informações importantes sobre os servidores, como escolaridade, competências, resultados de suas avaliações de desempenho, histórico e experiência profissional e conhecimentos técnicos.

Nele também devem constar os dados funcionais dos funcionários, como o cargo, a lotação e o tempo de serviço no órgão, por exemplo, além de características pessoais como idade e sexo.

Um banco de talentos permitiria a concentração, em uma única base de dados, de todas as informações sobre o efetivo potencial de competências individuais existentes entre os servidores de um órgão, especialmente se for utilizado um único banco para todos os servidores de uma mesma instância de governo, para ser compartilhado por todas as suas secretarias ou ministérios. É um importante instrumento para o planejamento e o controle da força de trabalho, no qual se inclui a mobilidade funcional, que pode se tornar mais eficaz com a sistematização de tais informações. Recomenda-se que este banco seja informatizado e possua um sistema de busca para auxiliar na pesquisa por determinados perfis de servidores.

Políticas Específicas para Cargos de Confiança

Para o público em geral, quando se fala em cargos de confiança, a primeira idéia que se tem é a do favorecimento, do uso político de cargos. Embora essa seja uma prática recorrente na administração pública, estão sendo desenvolvidos instrumentos para limitar esse tipo de conduta, haja visto ser imprescindível que os cargos comissionados continuem sendo de livre provimento.

Como foi apontado anteriormente, esse tipo de profissional é de extrema importância, pois ao participar das decisões políticas ou estar alinhado a elas, tem como uma de suas principais funções o estabelecimento das conexões entre as diretrizes políticas do governo e a força de

trabalho permanente, de modo a promover a adequada execução dessas políticas públicas pelos servidores.

Os problemas começam a surgir exatamente em razão do conflito entre os papéis e da assimetria de informações na relação entre comissionados e efetivos. Os efetivos geralmente tem um grande conhecimento sobre as rotinas, o histórico, as pessoas com seus perfis e posicionamentos, e ainda, muitas vezes, conhecimentos técnicos sobre a área. Enquanto isso, geralmente os comissionados possuem o conhecimento das políticas definidas para aquela área ou pelo menos da linha de atuação que devem seguir; muitas vezes, também possuem conhecimentos técnicos de inovações na área em questão ou relações importantes para facilitar a negociação de programas e projetos.

Embora tenham sido descritos dois perfis bem gerais, é possível perceber as dificuldades de relacionamento e, por conseqüência, os impedimentos para que os objetivos dos órgãos sejam alcançados. Efetivos reclamam que chefias não estão dispostas a ouvir aqueles que têm maior experiência ou que estão na ponta, sentindo na prática as dificuldades da política implementada. Por outro lado, as chefias ficam em uma situação complicada quando os funcionários permanentes simplesmente não passam informações importantes ou não realizam o que lhes é demandado – por não estarem de acordo com a chefia ou o direcionamento do assunto.

Estas são apenas algumas das questões que envolvem as relações entre a força de trabalho permanente e a força de trabalho ligada às políticas de governo. Embora não haja uma recomendação definitiva, já que se trata de uma questão de relações humanas, deve-se buscar sempre uma gestão mais participativa, que realmente envolva e leve em consideração os conhecimentos da força de trabalho permanente, bem como busque o desenvolvimento profissional dos funcionários que ocupam cargos comissionados. A gestão participativa pode levar os servidores a se envolverem mais nos projetos por também se sentirem “donos” dos mesmos e, por fim, melhorar a relação entre chefias e subordinados.

O governo sueco tem desenvolvido já há algum tempo uma política que reconhece a importância dos líderes, composta de dois elementos. Foram definidas diretrizes sobre os critérios para escolha dos gerentes dos órgãos centrais e delegada a responsabilidade aos dirigentes para responder pela nomeação dos gerentes atendendo as diretrizes gerais mencionadas anteriormente. Os requisitos mais importantes são a capacidade de liderança, a habilidade de implementar os objetivos organizacionais, de delegar responsabilidade, e de inspirar e motivar a equipe para a realização dessas atividades.

A Holanda introduziu, em 1995, a rede da alta função pública, a fim de constituir uma reserva geral de funcionários para alimentar uma equipe de altos dirigentes capazes de melhorar o profissionalismo, a qualidade e a integridade da função pública. O desenvolvimento da capacidade de direção também é uma questão vital pela qual vários países se interessam muito.

RECENTES EXPERIÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Por último, é importante ressaltar, após apresentar e discutir um modelo de gestão integrado e consistente de recursos humanos, algumas experiências bem sucedidas que estão sendo desenvolvidas a partir de diretrizes semelhantes às aqui defendidas.

Nos últimos anos, alguns governos estaduais e municipais têm apresentado soluções inovadoras na área de gestão de recursos humanos e, neste sentido, estão avançando mais rápido que o governo federal, o qual iniciou este processo com a reforma gerencial promovida a partir de 1995 mas, entretanto, não vem apresentando avanços significativos no passado mais recente.

Por exemplo, Minas Gerais está regulamentando e implementando tópicos da emenda constitucional da reforma administrativa até hoje não tratados a nível federal, como a demissão por insuficiência de desempenho e a possibilidade de pagamento de bônus vinculado ao alcance de resultados definidos em contrato de gestão.

Além disso, as diversas carreiras foram reestruturadas; suas atribuições foram ampliadas e suas regras de progressão possibilitam um desenvolvimento mais amplo dos servidores ao longo

de sua vida profissional, pois a mesma carreira prevê cargos que demandam escolaridade de nível médio e superior e a possibilidade de progredir de um cargo a outro, atendidos requisitos estabelecidos; foi também instituída uma ampla sistemática de avaliação de desempenho cujo resultado está associado ao pagamento de gratificações, à progressão e até à demissão.

O governo do estado de São Paulo está realizando, conforme já citado, um processo de capacitação massivo de seus gerentes de diversos níveis, e está criando a carreira dos gestores públicos, a exemplo de outros estados e do governo federal. Esta carreira é fundamental para a profissionalização da gestão no setor público, pois uma das principais tarefas de seus integrantes é atuar nas áreas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

O governo do estado da Bahia adotou um processo de certificação de competências no qual as pessoas se dispõem a, voluntariamente, obter o certificado das qualificações desejadas, o qual pode ser utilizado em processos de recrutamento para cargos em comissão. A opção pela certificação não é obrigatória para o servidor nem para o contratante, mas este instrumento tem sido utilizado de forma cada vez mais freqüente.

No governo estadual de Pernambuco, foram criadas algumas carreiras sob o regime de trabalho celetista – notadamente a dos professores, cujo perfil parece adequado a este regime de trabalho -, o qual possibilita gerenciar a política de recursos humanos com uma flexibilidade um pouco maior, conforme já foi discutido neste texto. Como há uma resistência significativa à criação de carreiras em regimes de trabalho distintos do estatutário na maioria dos estados e no próprio governo federal, a medida implica em uma inovação saudável e que deve ser bastante aclamada. A flexibilização dos regimes de trabalho, dentro de certos limites, é um dos aspectos primordiais da gestão de recursos humanos no setor público.

A Prefeitura da cidade de São Paulo, por sua vez, que possui um número de funcionários – em torno de 130.000 – superior ao de muitos estados, está inovando nas relações de trabalho entre os sindicatos e dirigentes públicos, ao criar um fórum amplo de negociações que também está sendo implementado no governo federal. O processo resulta muitas vezes em soluções distintas das esperadas pelos dirigentes, o que causa problemas à gestão, mas por outro lado implica em um envolvimento e apoio muito maior dos servidores às medidas negociadas e implementadas, o que gera bons resultados sob o prisma político. Com o amadurecimento deste processo, o grau de responsabilidade e conhecimento do tema por parte dos representantes dos servidores poderá se elevar, o que gerará resultados mais eficientes do ponto de vista técnico.

Adicionalmente, também foi desenhado e está sendo implementado um modelo de avaliação de desempenho, acompanhado de treinamento massivo, baseado na definição de metas para cada equipe de trabalho. Tal modelo é fortemente baseado no alcance de resultados, conforme defendido neste trabalho.

Os últimos governos do estado do Ceará buscaram ampliar as formas de contratação possíveis através da disseminação de contratos terceirizados, com cooperativas e mesmo com pessoas físicas, principalmente na área da saúde. Esta flexibilização trouxe vantagens como a possibilidade de praticar contratos por prazos determinados e trocar funcionários quando necessário, mas seu uso excessivo nas áreas médicas também ocasionou um menor comprometimento de parte dos profissionais com as instituições e o surgimento de monopólios na oferta de médicos através de cooperativas. Assim, deve-se atentar para os limites do uso das formas alternativas de contratação, pois a flexibilidade excessiva pode também trazer problemas, principalmente em funções típicas de Estado, finalísticas das organizações ou em áreas que demandem um grau de comprometimento maior dos funcionários, dada a relevância de suas atividades para o resultado da organização.

É importante também citar que diversos governos estão querendo realizar o planejamento de suas respectivas forças de trabalho e estão se conscientizando da relevância deste instrumento para uma gestão eficiente das políticas de desenvolvimento profissional.

Com um breve relato destas experiências, pretendeu-se demonstrar, inicialmente, os avanços que diversos estados têm realizado na gestão de recursos humanos e, adicionalmente, que tais avanços têm ocorrido em sintonia com as propostas aqui apresentadas. As políticas de recursos humanos desenvolvidas pelos diversos governos terão sempre peculiaridades

decorrentes das características políticas, econômicas, sociais e até culturais de cada local; entretanto, não podem perder a perspectiva da manutenção da consistência interna e da relação direta com os objetivos maiores e o alcance dos resultados desejados pelas organizações.

Considerações Finais

A gestão de recursos humanos no setor público brasileiro se pautou, durante muitos anos, pela realização de atividades operacionais e pelo comportamento reativo, que visava o atendimento a demandas pontuais e emergenciais. Não existiam diretrizes claras para as políticas de recursos humanos adotadas pelos diversos órgãos, os quais desta forma não conseguiam formar um quadro de servidores com o perfil desejado.

Este cenário está se alterando na medida em que os gestores públicos têm atentado para a relevância de investir na formação de um quadro de servidores capacitado para a realização das tarefas inerentes a cada organização. Neste sentido, uma série de políticas de recursos humanos vêm sendo adotadas em diversos países e mesmo no Brasil em diversas esferas de governo. Por ser um tema cujos estudos foram aprofundados apenas recentemente, observa-se uma série extensa de modelos de gestão e políticas de recursos humanos através das quais os governos vêm tentando aprimorar a composição e o perfil de suas respectivas forças de trabalho. Tais tentativas buscam, via de regra, um desenho que exiba uma consistência interna, nem sempre alcançável em virtude da forte influência política exercida sobre este processo de formulação e implementação das diretrizes de recursos humanos para as organizações públicas.

No presente trabalho foi apresentada uma proposta articulada e integrada de políticas de recursos humanos, dentre diversas possíveis, dado que tais políticas devem ser desenhadas considerando as características peculiares de cada instituição. Nesse sentido, espera-se que estas propostas estimulem a discussão de dirigentes, gerentes e especialistas em torno de um tema muito relevante para a gestão pública.

RIESGOS Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA*

Rafael Martínez Puón**

Contenido

Introducción

CARACTERÍSTICAS DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

PROBLEMÁTICA ACTUAL.

RIESGOS Y OPORTUNIDADES.

CONCLUSIONES.

Bibliografía.

---

* Artículo publicado en la Biblioteca virtual TOP con autorización del autor.

** Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid de España. Master en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma institución. Es profesor titular de la Coordinación de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha colaborado en el diseño de la Ley del Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal, ha sido consultor del Banco Mundial en materia de servicio profesional de carrera para el Gobierno de Bolivia y actualmente se desempeña como Director de Diseño Normativo de la Unidad del Servicio Profesional de la Secretaría de la Función Pública. Es Director Fundador de la Revista Prospectiva y Director General de la Revista Servicio Profesional de Carrera que edita la Red Mexicana por el Servicio Profesional

RIESGOS Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Rafael Martínez Puón

Introducción

El pasado 2 de abril del 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. El valor agregado del reglamento a diferencia de la ley[1], es que representa la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera. Es decir, a partir de la publicación de este ordenamiento, ninguna persona -salvo los casos de libre designación - podrá ingresar a la Administración Pública de los puestos de Enlace a Director General, sino es mediante su participación en un concurso por convocatoria pública y abierta, y en la que los interesados que cubran los requisitos presentarán cuando menos un examen de conocimientos técnicos para ocupar el puesto vacante.

De igual forma, el Reglamento, explica la forma de cómo se implementarán los siete subsistemas que contempla el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, como lo son el de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación y el de control y evaluación. Así como el nivel de coordinación que tendrá la Secretaría de la Función Pública a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos con las demás dependencias de la Administración Pública Centralizada responsables de la implementación del Sistema.

Es importante mencionar que, entre la publicación de la ley el 10 de abril del 2003 y el reglamento, y la expedición de éste último se han registrado los siguientes avances:

- Instalación del Consejo Consultivo del Sistema el 7 de octubre del 2003, fecha en la que entró en vigor la ley, de acuerdo con lo señalado en uno de sus artículos transitorios.
- Emisión del Acuerdo e instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF. Actualmente se cuenta con 85 Comités. Dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre del 2003.
- Ha iniciado la operación del Registro Único del Servicio Público Profesional de Carrera (RUSP), que unifica los esfuerzos dispersos en materia de datos e información de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.
- Se diseñó el concepto de @Campusmexico como instrumento o herramienta que facilitará la capacitación de los servidores públicos y que dará cabida a la participación de las universidades e instituciones educativas del país.
- Publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública el 12 de diciembre del 2003 en el Diario Oficial de la Federación, en el que se confirma el cambio de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública, y al interior de ésta se registra la creación de la Subsecretaría de la Función Pública y en su seno la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

[1] Para conocer mayores detalles de la ley véase: Guerrero Orozco, Omar (2003) *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Una apreciación administrativa* Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Martínez Puón Rafael "Servicio Profesional de Carrera ¿para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México" *Revista del instituto de Administración Pública del Estado de México* no. 56 septiembre-diciembre. Estado de México 2003.

- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal el 2 de abril del 2004.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que permitan a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que se refiere el artículo 7 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme el cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes. Dicho documento fue publicado el 4 de junio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública. Publicado el 4 de junio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección. Dicho documento también fue publicado el 4 de junio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

El presente artículo pretende describir algunas de las características principales del reglamento, algunos de sus procedimientos principales, e identifica algunos problemas organizacionales que acarrean las estructuras de la Administración Pública Federal desde hace algunos años, que implican una serie de riesgos posibles en la implantación del servicio profesional de carrera. En ese sentido, el servicio profesional de carrera conlleva la posibilidad de resolver un problema de fondo de la Administración Pública Federal que es resolver graves rezagos que presentan sus estructuras administrativas en una suerte de reforma administrativa sin que éste haya sido el propósito original. De modo que, el futuro del servicio profesional de carrera va de la mano del reordenamiento de la propia administración, que incluso daría lugar a pensar en una nueva concepción de Administración Pública para el país; de ahí que esto, al mismo tiempo, se vislumbre como una gran oportunidad de cambio.

El artículo se encuentra dividido en los siguientes apartados: 1).- Características del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; 2).- Problemática actual; 3).- Riesgos y oportunidades; 5).- Conclusiones.

CARACTERÍSTICAS DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Por principio, existe la enorme posibilidad de que el recién publicado reglamento de la ley haya decepcionado a más de uno, en los que están incluidos no sólo los responsables del propio servicio sino también los interesados en el tema. Pareciera ser que hasta antes de su expedición el gran pretexto que se había generado era decir que toda la claridad que no otorgada la ley, iba a subsanarse con el reglamento (Cedillo, 2004). Esto no ha sucedido del todo. El reglamento de la ley no tiene más allá de 120 artículos (lo cual tampoco debe significar que a mayor volumen de artículos *ergo* mayor claridad) y reserva muchos detalles en cuanto a la descripción de los procedimientos a las denominadas normas de tercer nivel. Para ello, el reglamento en su artículo 15 contempla la expedición de las siguientes normas administrativas que serán emitidas por la Secretaría de la Función Pública:

- Norma para regular la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación;

- Lineamientos generales para la aprobación y registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y de personal de enlace;
- Norma para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el Catálogo;
- Lineamientos generales para determinar los planes de carrera individuales, los puestos clave, el Sistema de Puntuación, así como la posible rotación periódica de los servidores públicos de carrera;
- Lineamientos para la celebración de Convenios de Intercambio;
- Normas y guías para la capacitación de los servidores públicos de carrera;
- Lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera;
- Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos;
- Lineamientos y guía para registrar la información de los servidores públicos de carrera.

Esto no significa que las normas antes descritas vayan a ser las únicas; se tienen previstas otras más en los diferentes temas que se tocan con relación al sistema del Servicio Profesional de Carrera. De modo que, si partimos de visualizar al servicio profesional de carrera como una escalera, en la que ciertos procedimientos en la fase de implantación se convierten en más prioritarios que otros, evidentemente algunas de las normas y lineamientos resultarán ser más urgentes que otras en cuanto a su expedición. Sin ellas, difícilmente se iniciarán los trabajos para la implementación.

El reglamento en comento, mantiene un esquema de exposición similar al de la ley, siendo los siete subsistemas del servicio profesional la columna vertebral del ordenamiento. En cuanto a los órganos que intervienen en la dirección y organización del servicio profesional de carrera, como lo son los propios Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, el Consejo Consultivo, es importante mencionar que en el reglamento ya se menciona a la Secretaría de la Función Pública, particularmente a la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos, así como a las Direcciones Generales de Recursos Humanos de las dependencias como instancias en las que recaerá gran parte del peso del funcionamiento del sistema.

ÓRGANOS INSTANCIAS QUE INTERVIENEN EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

En efecto, dos instancias sumamente importantes para el funcionamiento del servicio profesional de carrera y que cobran un lugar sumamente importante en el reglamento – omitidas

en la ley -, es la Unidad del Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal y las Direcciones Generales de Recursos Humanos u órganos homólogos para el caso de los órganos desconcentrados.

Entre las funciones más importantes de la unidad están:

- En coordinación con cada dependencia registrar y procesar la información necesaria para la definición de los perfiles que integrarán el Catálogo de Puestos de la A.P.F. y calcular y determinar los requerimientos cuantitativos y cualitativos, a fin de establecer el número y tipo de plazas, así como las necesidades de formación y desarrollo de recursos humanos.
- Remitir a los Comités los criterios para que realicen el diagnóstico de sus estructuras, con base en este diagnóstico general se realizarán el Programa Especial o Institucional del Servicio Profesional de Carrera, así como el programa operativo anual 2004.
- Diseñar junto con las dependencias la elaboración de las técnicas gerenciales o directivas y técnicas transversales, así como determinar la vigencia de las técnicas correspondientes y definir los niveles de dominio. De igual modo, registrar las capacidades y niveles que les envíen las dependencias en el Catálogo General de Capacidades.
- Valorar la determinación preliminar de separación que emitan las dependencias por la causal de incumplimiento de obligaciones del Servicio Profesional de Carrera.
- Elaborar junto con las dependencias los proyectos de programas operativos anuales del sistema (diagnóstico, objetivos, líneas de acción por subsistema y metas) los cuales serán sometidos en su momento a la opinión del Consejo.
- Emitir un informe anual sobre la operación del sistema.
- Para casos en los que haya un recurso de revocación en el procedimiento de selección, solicitar al comité el expediente que de cuenta de la resolución dada. En caso de recurso de revocación, con base en el informe que rinda el Presidente del Comité de Selección, instruir el procedimiento previsto por la Ley y una vez desahogadas las pruebas y analizados los agravios expuestos por el recurrente resolver en definitiva.

Para el caso de las Direcciones Generales de Recursos Humanos de las dependencias u órganos homólogos también se describen una serie de atribuciones, las cuales ya se preveían tomando en cuenta el número de atribuciones de los comités. De tal modo, que son ellas las que lleven el peso y el funcionamiento del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal. Entre las atribuciones más importantes estás la de:

- Realizar la descripción, los perfiles y la valuación de puestos de sus estructuras organizacionales, ocupacionales y lo que corresponda al personal de enlace, conforme a las disposiciones que para tal efecto emita la Secretaría de la Función Pública.
- Impartir la inducción correspondiente a los servidores públicos de carrera recién nombrados.
- Hacer la revisión curricular de los aspirantes y publicar la lista de reclutados.
- Elaborar el listado por orden de prelación al Comité Técnico de Selección, a efecto de que éste determine dicho orden de finalistas en la última fase del proceso de selección, los cuales podrán ser hasta diez por plaza vacante, y que deberán acreditar calificaciones mínimas, de lo contrario se declarará desierto el concurso.
- Elaborar conjuntamente con los servidores públicos de las dependencias, las propuestas de planes individuales de carrera, considerando las posibles trayectorias de promoción verticales o de especialidad, horizontales o laterales y serán sometidas a la aprobación del Comité.
- Junto con las unidades administrativas establecer las metas colectivas.
- Implementar la evaluación del desempeño.
- Reportar al Registro Único del Servicio Público Profesional dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquél que se genere la información respectiva, cualquier movimiento de Recursos

Humanos, así como informarán de las separaciones del sistema previa integración de expediente en el RUSP en sus diferentes modalidades destitución o inhabilitación.

- Programar las fechas para la impartición de los cursos de capacitación.
- En los supuestos de las fracciones VI y VII del artículo 60 de la Ley, así como en lo casos en los que el servidor público titular no apruebe la segunda evaluación para la certificación de capacidades en los términos del artículo 52 de la ley y 58 del reglamento. Integrar el expediente respectivo con la información y comunicar al titular de la dependencia para que proceda la separación.

Antes de explicar aspectos relacionados con los subsistemas es importante mencionar algunos puntos y plazos que marca el reglamento. Por principio, se determina la existencia de cuatro tipos de servidores públicos: los llamados TITULARES que son aquellos que adquieren esta calidad una vez que se someten y superan los procedimientos previstos en la ley; los EVENTUALES, que son aquellos cuya necesidad se da por los casos excepcionales previstos en el artículo 34 Ley (cuando peligre o se altere el orden social o por caso fortuito o de fuerza mayor; para estos casos el Oficial Mayor podrá autorizar el nombramiento por el tiempo en que se mantenga la urgencia), los de primer nivel o enlace y los que hayan ingresado a través de convenio de intercambio (1 año máximo). De igual modo, están los TEMPORALES, integrados por motivo de licencia, incapacidad médica y por la ocupación de puestos claves con un máximo de 6 meses (entendido el puesto clave como aquel cuya ocupación permanente es indispensable para mantener la continuidad del servicio). Y finalmente los de LIBRE DESIGNACIÓN.

En cuanto a los plazos, hasta antes de la expedición de los lineamientos de ingreso y libre designación (plazo de dos meses después de publicado el reglamento) se entendía que de todas formas las dependencias tendrían que realizar concursos públicos abiertos, a partir de los mecanismos que establecieran las propias dependencias y que garantizaran una selección objetiva e imparcial, así como que la libre designación se tendría que realizar previa justificación y aprobación de la USPRH. Tal situación se resolvió de manera eventual, con la expedición de los mencionados ordenamientos; lo que continúa como situación vigente es que las dependencias pueden hacer movimientos laterales de funcionarios actuales los siguientes 4 meses a la expedición del reglamento, la realización de eventos de inducción a partir de 2005, la aplicación de la evaluación del desempeño que operará en su totalidad para el 2005 y estímulos para el 2006. Por último, para que los servidores públicos en funciones puedan adquirir la calidad de servidores públicos de carrera tendrán que superar su evaluación del desempeño a partir del 2005, así como certificar sus capacidades de acuerdo con el puesto que ocupen.

a) Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

En este subsistema se identifican cuatro procesos claves, referentes a:

La información relacionada con programas y estructuras programáticas. La Secretaría de la Función Pública establecerá los lineamientos generales conforme a los cuales las dependencias definirán sus estructuras en términos de cantidad y perfil de puestos, que de lugar a que la Unidad determine las necesidades de personal de cada una de ellas. Se considera que este proceso es clave para el funcionamiento del servicio profesional de carrera en los próximos meses y años. Este punto se retomará más adelante en el apartado relacionado con la problemática actual.
El catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal. Que conformará a partir de la realización de la descripción, perfiles, y valuación de puestos de las estructuras organizacionales y lo que corresponda al personal de enlace que realice cada una de las dependencias a partir de los criterios generales que emita la secretaría.
El esquema de compensaciones. Este esquema lo establecerá conjuntamente la Secretaría de la Función Pública conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para asegurar condiciones salariales proporcionales y equitativas.

El Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP). Es el instrumento que servirá para apoyar la operación y funcionamiento del sistema. En el registro se recopilará y sistematizará la información relacionada con los servidores públicos de carrera que ingresen al sistema**.**

b) Subsistema de Ingreso.

Este subsistema es claro en señalar que todas las plazas vacantes y de nueva creación deberán someterse a concursos públicos y deberán ser sometidos para su ocupación a procesos de reclutamiento y selección. Tales puestos deberán encontrarse autorizados en las estructuras orgánicas ocupacionales, así como haber sido registrados en el Catálogo.

Procesos del concurso: reclutamiento y selección.
El reclutamiento se realizará a través de eventos de inducción para eventos de enlace o convocatorias públicas y abiertas. Las dependencias establecerán los mecanismos para que sus Direcciones Generales de Recursos Humanos conozcan de la existencia de vacantes en cualquier área o unidad administrativa en un plazo de 10 días hábiles como máximo. Las convocatorias serán elaboradas por las direcciones generales con aprobación del Comité de Selección (los requisitos de las convocatorias se encuentran contenidos en el artículo 23 del reglamento), con una recepción de solicitudes menor a diez días naturales una vez publicadas las vacantes.

En cuanto al proceso de Selección, este se compone de las siguientes etapas:

1 - De revisión curricular.
2 - De evaluación de capacidades que se divide en dos fases: la de evaluación de las capacidades de visión del servicio público, y la evaluación de capacidades gerenciales y técnicas requeridas para cada puesto (serán determinadas por el Comité de Profesionalización).
3 - De entrevista a cargo del Comité de Selección.

En el proceso de ingreso, uno de los actores principales serán los Comités de Selección que son los cuerpos colegiados que se integran en cada dependencia para llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y la promoción en el Sistema. Estarán presididos por el titular de la DGRH quién lo presidirá, un representante de la Secretaría de la Función Pública (de la contraloría interna que fungirá como secretario técnico), el superior jerárquico inmediato de la plaza vacante que se someta a los procesos de reclutamiento y selección. Estos podrán designar a sus propios suplentes. El reglamento señala que, cuando la vacante sea la Dirección General de Recursos Humanos o una dirección general adjunta o dirección de áreas adscritas a dicha Dirección general, quién presidirá y actuará como representante del área de recursos humanos, será el servidor público de carrera designado para tal efecto por el titular de la dependencia, previa opinión de la SFP. El presidente del comité convocará a sesión cuando con motivo de la existencia de una vacante, se tengan que iniciar los procesos de reclutamiento y selección. Dichas convocatorias deberán comunicarse con una anticipación mínima de tres días hábiles, acompañadas de la orden del día y, en su caso, la documentación soporte de los asuntos a tratar (artículo 98). El comité sesionará cuantas veces sea necesario.

Entre las atribuciones más importantes que tienen estos comités están:

- Deliberar y seleccionar al candidato que ocupará la plaza en un plazo no mayor de 90 días.
- El superior jerárquico podrá vetar durante la deliberación a la persona que ocupará el puesto de entre los restantes candidatos. De vetar a todo el grupo entero, el Comité seleccionará de entre los prefinalistas a un nuevo grupo de hasta tres candidatos, de entre quienes se seleccionará al candidato.
- Declarar desierto un concurso cuando no cuente al menos con tres candidatos con las puntuaciones mínimas establecidas. Y emitir una nueva convocatoria.

- Elaborar sus técnicas específicas propias de la dependencia.
- Junto con las unidades administrativas establecerán las metas colectivas.
- Enviar a la unidad, las metas e indicadores de desempeño individuales y las metas institucionales.
- Implementar la evaluación de capacidades y dar a conocer los resultados a más tardar dentro de los siguientes sesenta días naturales.
- Realizar en coordinación con las áreas y unidades administrativas de la dependencia sesiones de seguimiento al desempeño durante el mes siguiente al conocimiento de los resultados de la evaluación de desempeño. Y diseñar los planes individuales de acción para modificar las prácticas o métodos de trabajo.
- Informar de las separaciones del sistema previa integración de expediente en el RUSP en sus diferentes modalidades destitución o inhabilitación.
- Reportar al RUSP dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquél que se genere la información respectiva.

Cabe señalar que, los comités de selección se podrán auxiliar de instituciones educativas o instancias gremiales u asociaciones de profesionistas para la vigilancia de los procedimientos de ingreso, empero bajo disposición presupuestal. Situación que se considera desafortunada tomando en cuenta la importancia que juega la tercería en otros sistemas de servicio profesional o civil de otros países.

c) Subsistema de Desarrollo Profesional.

Dentro de este subsistema los procesos claves son:

Planes individuales de carrera que comprenden las promociones verticales o de especialidad y horizontales y movimientos laterales. Con respecto a las primeras, el servidor público seleccionado deberá sujetarse a los procesos de reclutamiento y selección correspondientes**.** Con relación a las segundas, éstas se darán como producto de los puntos obtenidos en el sistema que determinen los lineamientos de puntuación que fije la Secretaría de la Función Pública y que cubran los interesados. En este mismo sentido, se encuentra lo que se denomina como movimientos laterales, que acontecen en casos en que así lo soliciten los servidores públicos o por necesidades del servicio. Para estos casos, sólo operarán conforme al catálogo de las plazas que tengan el mismo grupo, grado y perfil, que implique cambio de dependencia o de ciudad, y se cuente con la autorización de los superiores jerárquicos o la unidad.
El intercambio de los recursos humanos con otras instituciones y de otros órdenes de gobierno. Estos intercambios sólo se darán a partir de convenios suscritos, con una ocupación temporal de un año, todo ello con el propósito de fortalecer el desarrollo profesional los servidores públicos que así lo soliciten.
Evaluación Integral individual. Se compondrá de la Evaluación del desempeño y de los resultados por evaluación en el cumplimiento de proyectos individuales de desarrollo; los resultados de los cursos de capacitación en que participen, así como de otros estudios profesionales como parte del proyecto individual; y por los resultados como producto de las evaluaciones para certificar capacidades y por las promociones que se hubieran obtenido con anterioridad.

d) Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

En este subsistema se resalta el diseño de cursos de capacitación por parte de los Comités de Profesionalización. Los cuales se encuentran divididos en **obligatorios**, que son los requeridos para la certificación en un puesto y los **optativos** que son para el desarrollo de conocimientos no requeridos para la certificación de un puesto. Todos ellos estarán contenidos en un Programa Anual de Capacitación del cual cada comité enviará un reporte de carácter trimestral para

determinar los avances. Al respecto, se tiene que señalar que, cuando un servidor público estime que tiene los conocimientos y capacidades necesarias para obtener una evaluación aprobatoria, lo hará del conocimiento de su Dirección General de Recursos Humanos. De realizarla podrá solicitar su revisión dentro de los cinco días hábiles a partir de que se recibió el resultado.

En cuanto a lo que corresponde al tema de las capacidades, el reglamento las define como los conocimientos, habilidades, actitudes y valores expresados en comportamientos requeridos para el desempeño de un puesto dentro del sistema y se clasifican en:

- Visión de servicio público: valores éticos
- Gerenciales o directivas: conocimientos, habilidades o actitudes generales por nivel de responsabilidad.
- Técnicas transversales: conocimientos y habilidades útiles para la generalidad de los puestos, en aspectos o materias tales como nociones generales de la administración pública federal, informática, idiomas u otras.
- Técnicas específicas: conocimientos y habilidades técnicas especializadas.

Con respecto a las tres primeras capacidades, la Unidad en coordinación con las dependencias se coordinará para su definición y vigencia. Sólo las últimas serán determinas por las propias dependencias. Al respecto, las dependencias podrán certificar las capacidades de sus servidores públicos de carrera siempre que cuenten con un órgano o área para llevar a cabo dicha certificación, o a través de instituciones públicas o privadas.

En cuanto al asunto de la permanencia, el servidor público deberá certificar cuando menos las siguientes capacidades:

- 3 gerenciales (enlaces 2)
- 1 técnica transversal.
- 2 técnicas específicas.

Cuando un servidor público titular no obtenga la certificación de capacidades será evaluado nuevamente dentro de los doce meses siguientes a la primera evaluación que hubiere presentado. En caso de no aprobar esta segunda evaluación, su nombramiento dejará de surtir efectos sin responsabilidad para la dependencia.

Se considera que este subsistema es de todos los que componen al sistema, el que resulta el más complejo tanto por lo que representa el diseño relacionado con las capacidades así como su aplicación, como por lo poco atractivo que resultará para los servidores públicos para efectos de mantener su estabilidad tomando en cuenta que de reprobarse una de las cinco o seis capacidades, según sea el caso, de manera consecutiva aunque se hayan aprobado las otras, es muy probable que alguien se quede fuera del sistema. Esto seguramente despertará enormes resistencias y suspicacias tanto por la poca experiencia en el tema, por el instrumento a elegir, como por los responsables de su aplicación. Aunado al tema de la evaluación del desempeño que obedece también a una situación similar en el tema de las separaciones.

e) Subsistema de Evaluación del Desempeño.

Con relación a este subsistema, la Secretaría establecerá los lineamientos para la evaluación del desempeño con el propósito de valorar y calificar el rendimiento de los servidores públicos de carrera. Dichos lineamientos contendrán los criterios para la determinación de los métodos de evaluación que podrán ser utilizados y los criterios de valoración y puntuación.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos comprenderá:

- Metas individuales

- Metas colectivas por unidad (establecidas por cada dependencia).

- Estándares de actuación profesional
- Actividades extraordinarias y aportaciones destacadas

Para ello se tiene contemplando la formulación del Catálogo de Objetivos para octubre del 2004. La evaluación del desempeño se hará dos veces al año, durante los meses de enero y febrero (ejercicio anual anterior con un mínimo de antigüedad de seis meses) y julio y agosto (primer semestre, con un mínimo de antigüedad de tres meses). Con resultados dentro de 60 días naturales. La primera evaluación del desempeño está prevista a realizarse en julio del 2005.

La escala que se ha fijado en el reglamento es la siguiente:

En cuanto a la evaluación de carácter anual:

Sobresaliente	90.0	a	100
Satisfactorio	75.0	a	89.9
Mínimo	60.0	a	74.9
No aprobatorio	0	a	59.9

Y la semestral:

Satisfactorio	60.0	a	100
No aprobatorio	0	a	59.9

Los servidores públicos que no obtengan calificación aprobatoria en dos evaluaciones consecutivas serán separados del sistema y de su plaza. De igual modo, si obtienen un calificación deficiente serán separados del sistema, entendido como resultado deficiente: la obtención de una calificación de desempeño no aprobatoria en la evaluación semestral y anual en el mismo ejercicio fiscal y la obtención en evaluaciones anuales de tres calificaciones de desempeño mínimas aprobatorias o no aprobatorias, o cualquier combinación de ésta en un período de cinco ejercicios fiscales contando a partir de la primera calificación mínima aprobatoria o no aprobatoria.

Es de llamar la atención el espíritu que persigue este subsistema, que si bien también se pronuncia por la evaluación del desempeño como mecanismo de mejora continua, no deja de lado el aspecto de la separación de servidores públicos, situación sin duda extraña para servicios civiles de carrera de corte clásico y garantista como lo son el caso español, alemán y francés que no precisamente conciben a la evaluación del desempeño como mecanismo de separación. Obviamente esto hay que verlo a la luz de la cultura política-administrativa prevaleciente en esos países.

Por último, el ordenamiento señala que los servidores públicos de carrera podrán ser sujetos de incentivos e estímulos por las dependencias, cuando se apliquen a los servidores públicos calificaciones sobresalientes, o con calificaciones satisfactorias obtenidas durante cinco años consecutivos. Para ello, se tiene prevista la puesta en marcha de incentivos e estímulos hasta el año 2006. Al respecto, también es de llamar la atención, el cómo hacer valer esta propuesta – muy importante por cierto – en tiempos de recortes al gasto público.

f) Subsistema de Separación.

En cuanto a este subsistema de separación se integra por los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público deje de surtir efectos.

Para ello, las causas de separación son las siguientes:

1- Renuncia, defunción, sentencia ejecutoriada que implique privación de la libertad, imposición de sanción que implique separación o reincidencia en términos de la LFRASP.
2- Incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones.
3- No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria.
4- No aprobar en su segunda oportunidad la evaluación del desempeño.
5- Evaluación del desempeño deficiente.
6- No acreditar la certificación de sus capacidades en 2 oportunidades.

g) Subsistema de Control y Evaluación.

Finalmente, este subsistema como su nombre lo indica tiene la misión de controlar y evaluar al sistema en su conjunto con el interés de emitir una serie de medidas correctivas para efectos de propiciar una mejora continua en el sistema. Dentro de las actividades sobresalientes de este subsistema están las siguientes:

El Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006, el cual se constituye prácticamente en la política pública del servicio profesional de carrera.

El Programa Operativo Anual del sistema, que desarrollará la Unidad junto con las dependencias y que contendrá como mínimo los diagnósticos, los objetivos, y las líneas de acción por subsistema y metas.

Informe anual de actividades del sistema. Que incluirá los avances y las metas alcanzadas.

Por último, como elementos adicionales el Sistema del Servicio Profesional de Carrera contempla una serie de inconformidades que son las siguientes: Contra actos u omisiones de los comités o de cualquier órgano o autoridad y para revisar si los actos se apegan a las disposiciones legales. Esto no requiere mayor formalidad más que la presentación por escrito con datos elementales, en un plazo no mayor de 10 días hábiles, cuya resolución la dará la USPRH 15 días hábiles, sin efectos vinculatorios. De igual forma se contempla un recurso de revocación que procede contra resoluciones que recaigan al procedimiento de selección. Lo cual no impide ocupación de la plaza. Dicho recurso se impondrá dentro de 10 días hábiles ante la USPRH.

PROBLEMÁTICA ACTUAL

Sin lugar a dudas, los retos que en sí mismos se identifican en el reglamento de la ley del servicio profesional de carrera son diversos y harto difíciles para la implantación de un servicio profesional de carrera. Empero, es menester tomar en cuenta los diversos problemas con los que cuenta la Administración Pública Federal para determinar el nivel de avance o retraso en el establecimiento e institucionalización de esta medida. El panorama actual no es muy optimista a la luz de los problemas existentes.

El pasado mes de mayo del 2004, se presentó el diagnóstico titulado “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”. Dicho documento fue presentado al Congreso de la Unión por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Con base en el mandato señalado en Artículo 30 Fracción XVI de la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004

La investigación realizada esta fundamentada en cuatro componentes básicos:

1- Alineamiento estratégico y operativo.
2- Documentación.
3- Control físico y presupuestal.
4- Funcionalidad.

1) Los principales hallazgos del componente de alineamiento estratégico y operativo pueden consolidarse básicamente en ocho puntos. - La estructura es utilizada como un fin y no como un medio para alcanzar resultados. No hay una organización eficiente de acuerdo con las necesidades de la Dependencia u Órgano Desconcentrado. - Los resultados individuales de cada puesto no empatan con la estrategia a seguir. No existe congruencia global y no se conoce el impacto de las actividades. - Diferencias notables en estrategias y responsabilidades provocan duplicidad funcional. - Existe un desconocimiento de la estrategia a seguir. - Falta de difusión de información al interior de la Dependencia u Órgano Desconcentrado. - Falta de un plan de acción claro y detallado. No se sabe cómo llegar al objetivo. - Objetivos definidos en forma inadecuada. - No hay seguimiento a la planeación y/ o proyectos comenzados	**2) Los principales hallazgos del componente de funcionalidad se resumen en seis temas principales:** - Estructuras verticales con tramo de control amplio en el primer nivel y reducido en el resto de los niveles. - Distancia reducida entre jefe y subordinado. - Excesivos niveles jerárquicos. - Estructuras organizacionales desbalanceadas. - Mala proporción de áreas sustantivas versus áreas adjetivas. - Exceso de carga de trabajo en un solo puesto mientras otros son sumamente holgados. - Realización de cambios en las estructuras en forma aislada y no en forma integral. - Existen responsabilidades que no se están cumpliendo o únicamente se realizan en su nivel mínimo.
Los principales hallazgos del componente de documentación se establecen en siete asuntos: - No existen descripciones de puesto, perfiles de puestos ni manuales de procedimientos. - La documentación se ve como requisito para cumplir con la normatividad. - Personal con perfil menor o diferente al que requiere el puesto. - Excesiva normatividad. - Procesos que duran demasiado. - Documentación duplicada. - Documentación inconsistente.	**Los hallazgos del cuarto componente básico - control físico y presupuestal - se agrupa en nueve temas:** - Aplicación de medidas sin un análisis profundo de las necesidades reales o del impacto en la sociedad. - El control presupuestal anual no favorece a la planeación ni asegura la eficiencia organizacional. - El control excesivo en el presupuesto es otro factor que genera el uso de estructuras diferentes a las registradas. - Generación de estructuras sin las bases técnicas adecuadas para su diseño, implementación. - Evaluación y modificación. - Personal con falta de conocimiento y preparación para desarrollar diversos temas - Se requiere de largos períodos de tiempo para registrar una estructura. - Falta de una cultura de asesoría al usuario. - Exceso de información solicitada. - Confusión en el proceso de registro de estructuras y calidad cuestionable.

Como elementos adicionales a los señalados, en el documento también se señala que los problemas de equidad se originan en la utilización inadecuada de la metodología de valuación, reflejándose en una clasificación de puestos que obedece más al título que al contenido:

- El porcentaje de puestos valuados en el sistema HRXpert[2] que no arrojan una valuación consistente con los estándares de calidad es del 55%.

[2] Sistema diseñado por Hay Group para la valuación de puestos.

- De una muestra de 13 Dependencias, el 85% de ellas mantienen la práctica de alinear sus puestos de conformidad al título del mismo, y no a su nivel de responsabilidad y contribución a la organización.
- Los niveles salariales de los puestos en las estructuras son definidos por las juntas de gobierno de las dependencias con anterioridad al análisis técnico de las responsabilidades de los puestos.

Como parte de los elementos que limitan la promoción del desempeño, uno de ellos tiene que ver con el tabulador actual:

- Existen demasiados grupos y grados en el tabulador actual con una diferencia en pesos muy reducida entre cada uno.
- El grado de traslape entre niveles es arbitrario y parece obedecer a criterios presupuestales y no de desarrollo del personal.
- La diferencia en pesos entre los distintos niveles del tabulador no refleja el incremento en responsabilidades lo que seguramente desincentiva la intención de ocupar posiciones mayores.
- No existen criterios claros para ubicar al personal en las diferentes zonas del tabulador (1,2,3) actualmente, la ubicación en los niveles está determinada por criterios presupuestales.
- La preocupación fundamental es la consecuencia presupuestal. Las estructuras organizacionales son modificadas en función de los recortes presupuestales.
- No obstante la cantidad de regulaciones, el proceso de administración salarial no se lleva acabo adecuadamente.

Según el diagnóstico, estos problemas en su conjunto acarrean consecuencias negativas para la administración pública como son los siguientes:

- Control presupuestal deficiente.
- Falta de claridad en cuanto al número de personas en puestos de mando que colaboran en la Administración Pública Federal. Así como respecto a su ubicación física y a las tareas que desempeñan.
- Dificultades para establecer procesos de recursos humanos que faciliten su control y su desarrollo.
- Obstáculos para responder con oportunidad a eventuales requerimientos del Congreso.
- Imagen negativa ante la sociedad.

Al respecto, cabe señalar que si bien muchos de estos señalamientos que expone el diagnóstico, ya se intuían o incluso en algunos círculos de la administración se sabían con precisión, no está de más subrayarlos. Sobre todo, indicar que los problemas que enfrenta la Administración Pública Federal en la actualidad no son novedosos, y por lo tanto no se han creado de la noche a la mañana. Son problemas que se vienen acarreando desde hace muchos años – no obstante los avances en algunos rubros -, y que necesariamente requerirán de un número de años similar para su posible arreglo.

Sin duda alguna, el diagnóstico nos indica el enorme rezago normativo, organizacional y de estructura salarial que tendrá que superarse, que de alguna manera u otra significa crear, construir o reconstruir las bases administrativas, para poder echar andar todo un esquema y concepto llamado servicio profesional de carrera. Pero cuyas bases no sólo serán útiles para hacer posible el funcionamiento de un servicio profesional de carrera sino todo asunto o tema que se le parezca, llámese gobierno por resultados, mejora regulatoria, calidad en el gobierno, e incluso en su relación con temas como transparencia y gobierno electrónico.

Es importante mencionar que, aunado a estos problemas de carácter normativo, organizacional y salarial habría que identificar otros de igual magnitud. Simplemente, está el caso de la ausencia de *expertise* en el tema de la certificación de capacidades o competencias. Este asunto traerá en sí mismo una serie de problemas diversos que van desde la elección de las

herramientas tecnológicas correctas para el tema de las capacidades gerenciales y que implican en un determinado momento el diseño propio para el sector público, o aún más aquellas que tienen que diseñar las propias dependencias denominadas capacidades técnicas. Al respecto no hay experiencia en la materia y los tiempos son muy cortos para hacerlo. Esto de alguna manera u otra, puede significar en sentido figurado una tuerca que retarde el funcionamiento de esa maquinaría llamada servicio profesional de carrera.

De igual forma, está el tema de la llamada evaluación del desempeño que supone su integración a partir del nexo entre metas particulares con metas institucionales, asunto por demás complejo que ninguna administración pública de primer mundo ha resuelto del todo. Aunado a ello, están por supuesto los potenciales problemas de coordinación inter e intraorganizacional; de las relaciones de la administración pública con los ciudadanos, y por supuesto de carácter cultural en los que las resistencias al cambio están y estarán a la orden del día, sobre todo por que afectan intereses tanto de carácter individual como de carácter colectivo.

La problemática antes descrita aunada al mandato de llevar a cabo un servicio profesional de carrera plasmado en los ordenamientos correspondientes, nos lleva a identificar una serie de riesgos posibles y oportunidades que a continuación se describen.

RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Los riesgos así como las posibles áreas de oportunidad y las estrategias que se identifican son producto de lo que pudiera suceder entre lo que se desea o persigue hacer con relación al servicio profesional de carrera y lo que puede entorpecerlo o demorarlo, en función de la problemática descrita. Tales riesgos están agrupados de la siguiente manera: en la relación entre la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos y las dependencias; al interior de la propia administración; al interior de la Unidad; por otros actores; al interior de la Unidad; de carácter contextual y por el sistema mismo.

RIESGOS	Severidad	Estrategia	Actores involucrados
En la relación entre la USPRH y las dependencias			
Que la USPRH a través del reglamento y las normas de tercer nivel actúe como una entidad sobrereguladora y con exceso de control con relación a las dependencias y órganos desconcentrados[3].	Medio	Buscar un equilibrio en el reglamento y en las normas de tercer nivel.	USPRH y dependencias.
Que el exceso de libertad por parte de las dependencias y sus órganos desconcentrados generen un sistema de servicio profesional de carrera de varias velocidades.	Medio	Buscar un equilibrio en el reglamento y en las normas de tercer nivel.	USPRH y dependencias.
Que la inadecuada coordinación y comunicación con las dependencias y comités técnicos de profesionalización alteren el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en su conjunto.	Alto	Creación de grupos de facilitadores, reuniones informativas.	USPRH y dependencias.

[3] Sobre este punto véase el artículo de David Arellano Gault "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?" *En Retos de la profesionalización de la función pública.* Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela 2003.

Al interior de la propia administración			
Que la poca confiabilidad en los diagnósticos realizados por las áreas de recursos humanos de las dependencias derive en una mala planeación y mala identificación de necesidades.	Alto	Control y verificación sobre los diagnósticos realizados.	USPRH y dependencias.
Asunción de criterios propios por parte de las DGRHs y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección para ejecutar el SPC, más allá de los criterios emitidos por la USPRH	Medio	Asesoría y evaluación por parte de la USPRH	USPRH y dependencias.
Falta de comunicación entre áreas centrales de las dependencias con las áreas responsables de los recursos humanos de los órganos desconcentrados y con respecto a las delegaciones en los estados de la República.	Medio	Grupos de facilitadores como enlaces.	USPRH y dependencias.
Diferencias orgánicas en las áreas de recursos humanos de las dependencias y órganos desconcentrados para la puesta en marcha del sistema en cuanto a disposición de recursos tanto humanos como tecnológicos.	Alto	Necesidad desde ahora de identificación de necesidades y de brindar los apoyos necesarios para contar con estructuras similares para todos.	USPRH, SHCP y dependencias.

Al interior de la Unidad.			
Falta de comunicación y coordinación interna entre los diferentes subsistemas que dé la impresión de que cada uno de ellos está trabajando o desarrollándose por sí solo.	Alto	Mayor comunicación y colaboración equipo.	USPRH
Imprecisión y poca claridad en las metodologías y normas de tercer nivel desarrolladas por la USPRH.	Alto.	Control, calidad sobre la redacción y consenso de las normas y evaluación sobre lo hecho. Además de establecer pruebas piloto.	USPRH
Falta de capacitación y de entendimiento sobre lo que se quiere hacer y cómo se quiere hacer.	Alto	Inducción y Capacitación al interior de la Unidad tanto en los líderes como en sus equipos correspondientes.	USPRH
Difusión inadecuada del SPC a partir de información imprecisa y poco clara; que se refleje en el	Alto	Capacitación y creación de grupo de facilitadores.	USPRH

manejo de distintos discursos y conceptos.			

De carácter contextual			
Que los aspectos presupuestarios, de congelamiento de plazas, retiros voluntarios y de recortes de personal atenten contra la dinámica que prevé el servicio profesional de carrera.	Alto	Planeación adecuada ajustada a verdaderos requerimientos. Se sugiere que desde ahora se contemple la posibilidad de que la "Oferta de Empleo" se integre al PEF como existe en otros países.	SHCP, USPRH

Por otros actores			
Descalificación por parte de otras fuerzas políticas tanto del SPC en sí, como de su funcionamiento.	Alto	Difusión de lo que se está haciendo y cómo se está haciendo.	Partidos Políticos, sectores de la propia administración, Sociedad general en su conjunto.
Descalificación del SPC, de los aspirantes por falta de información oportuna y falta de respuesta a sus solicitudes.	Alto	Difusión de lo que se está haciendo y cómo se está haciendo.	Sociedad general en su conjunto.
Descalificación del SPC, por parte de las universidades y centros de investigación por no ser tomadas en cuenta en cuanto a opinión y participación en el sistema debido a la ausencia de una adecuada difusión e información.	Alto	Difusión de lo que se está haciendo y cómo se está haciendo.	Universidades, sociedad general en su conjunto.

Por el sistema mismo.			
Que la evaluación del desempeño, la capacitación obligatoria – no aprobada - , y la certificación de capacidades estén más orientadas hacia la separación del servidor público que orientadas hacia la mejora continua y que por ende genere una actitud de aprehensión y desaliento para los servidores públicos que de motivación.	Alto	Suavizar el enfoque a utilizar.	USPRH
Que el SPC en su conjunto genere una serie de expectativas para los servidores públicos no cumplidas, a partir de los planes de carrera individuales.	Alto	Revisión del diseño y la implementación de manera permanente.	USPRH.

Que el sistema resulte sumamente desalentador por la carga adicional de actividades que representará para los servidores públicos además de las que tiene que cumplir por funciones.	Alto	Definición adecuada de los planes individuales de carrera.	USPRH
Que la capacitación, incentivos y promociones se vea limitada o incluso cancelada por cuestiones presupuestales.	Alto	Buscar alternativas presupuestales.	USPRH/SHCP
Que no se dé el cambio cultural esperado y por el contrario se acreciente aun más la cultura patrimonialista existente.	Alto	Definir claramente cuáles son los fines del servicio profesional de carrera. Aplicar encuestas y estudios de opinión sobre las percepciones de los servidores públicos.	USRH y dependencias.
De no hacerse simultáneamente las reformas legales en materia laboral que requiere el SPC se corre el riesgo de generar mecanismos poco sólidos para separar fuera a los servidores públicos ineficientes.	Alto	Inclusión de capítulo adicional sobre trabajadores de confianza en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.	USRH y dependencias.

Conclusiones.

Con lo anteriormente señalado se puede observar que el servicio profesional de carrera no es solamente una tarea que se agota en diseños o modelos legales y organizacionales que se desea que se monten de manera natural sobre el aparato administrativo existente– por supuesto que estos tienen en sí mismo un gran valor –; empero se requiere de diagnósticos contundentes que impliquen en algunos de los casos la realización de severas reingenierías. El diagnóstico expuesto, nos advierte de la necesidad de realizar cambios y de superar enormes rezagos tanto de carácter normativo, organizacional como salarial. En sentido figurado pensaríamos en un rompecabezas que implica unir piezas posiblemente una más grande que otra, pero con la idea finalmente que embonen.

De tal modo, se puede afirmar que el futuro del servicio profesional de carrera atiende también a un asunto de fondo ya que representa en muchos sentidos la reconstrucción o reordenamiento de la propia Administración Pública Federal, lo cual no representa un reto menor. Nos encontramos prácticamente en presencia de una verdadera reforma administrativa, sin que ese haya sido el propósito original; que en efecto implique una reforma de fondo que no sólo será útil para el funcionamiento de un servicio profesional de carrera sino de todas las estrategias que se relacionen con el mismo, llámese transparencia y acceso a la información pública gubernamental, gobierno por resultados, la evaluación del desempeño y organizacional, servicios de calidad, mejora regulatoria, la lucha contra la corrupción, etc. Se requiere de organizaciones administrativas ordenadas y que guarden una relación directa con sus objetivos y metas, además

de estar orientadas a resultados, con tabuladores congruentes y próximos al mercado laboral. Lo que nos lleva al final del día, a pensar posiblemente en una nueva concepción de Administración Pública en el marco de las nuevas relaciones entre el Estado y sus gobernados, y que por supuesto rebasa a un esquema de administración tradicional que no responde a las necesidades actuales.

Evidentemente que esta tarea no corresponde a un gobierno en particular sino requerirá de una enorme labor de continuidad y seguimiento que, desde ahora dé lugar a sentar las bases para conseguir resultados en el corto, mediano y largo plazo. Se coincide en que los primeros pasos se tienen que dar, los temas por abordar están más que identificados, sólo esperemos que se den con toda la firmeza que ameritan para evitar a toda costa que se incurra en vicios por demás habituales en nuestra administración como lo es la moda y la simulación.

Bibliografía

- Arellano Gault, David (2003) "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?" *En Retos de la profesionalización de la función pública.* Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela.

- Cedillo, Miguel Ángel (2004) Los retos de la reglamentación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en Revista de Servicio Profesional de Carrera Vol 1 número 1 primer semestre, México.

- Guerrero Orozco, Omar (2003) *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Una apreciación administrativa* Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

- Martínez Puón Rafael (2003) "Servicio Profesional de Carrera ¿para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México" *Revista del instituto de Administración Pública del Estado de México* no. 56 septiembre-diciembre. Estado de México 2003.

Documentos institucionales

- Acuerdo e instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF. Actualmente se cuenta con 85 Comités. *Diario Oficial de la Federación* el 18 de septiembre del 2003.

- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que permitan a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que se refiere el artículo 7 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme el cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes. *Diario Oficial de la Federación* 4 de junio de 2004.

- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública. *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2004.

- Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección. *Diario Oficial de la Federación* 4 de junio del 2004.

- Grupo Hay. *Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos Diagnóstico.* Mayo del 2004.

- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal *Diario Oficial de la Federación* 10 de abril del 2003.

- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal *Diario Oficial de la Federación* 2 de abril del 2004.

AMÉRICA LATINA: MAYOR PREDOMINANCIA LABORAL MASCULINA QUE EN CASI TODO EL RESTO DEL MUNDO*

Jorge Hintze**

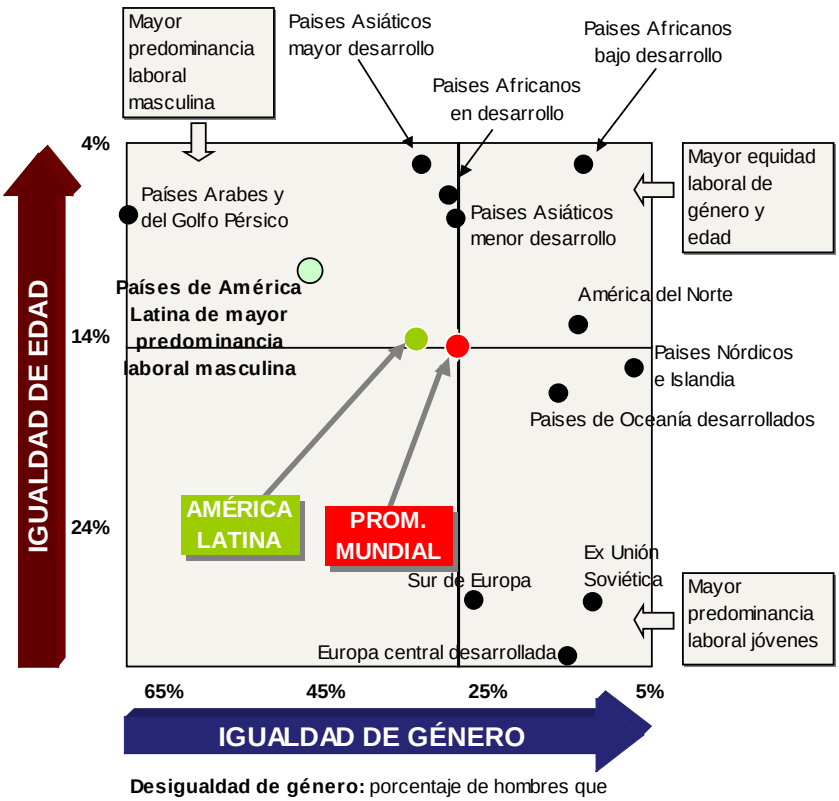
Género y edad son dos condiciones que diferencian a la totalidad de los seres humanos sin importar sin son ricos o pobres, débiles o poderosos. Estas condiciones, a su vez, inciden fuertemente en otras grandes diferencias en casi todos los órdenes de la vida, como el acceso a la educación, los bienes materiales o a la vida política. A lo largo de la historia de la humanidad, algunas sociedades han tratado de agudizar las diferencias asociadas al género y la edad y otras –las menos- de minimizarlas. De entre todas ellas, una es especialmente importante por su influencia sobre las restantes: la que tiene que ver con el acceso al mundo del trabajo: los excluidos de este ámbito suelen estarlo también de muchos otros órdenes de la vida social.

Hoy en día el grado de participación de las mujeres y los mayores en la fuerza laboral de las sociedades del mundo es una información accesible. Entre otros organismos, la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ponen a disposición de quien quiera consultarlas estadísticas que permiten observar a escala planetaria la realidad de los años recientes en esta materia.

A partir de los datos que proporciona la primera de estas organizaciones -la OIT-, es posible construir dos índices sencillos: uno de ellos, las medida en que las personas mayores (entre los 50 y los 65 años de edad) participan en la fuerza laboral ***menos que los más jóvenes*** (los comprendidos entre los 20 y los 50 años). Llamaremos aquí a esta dimensión "desigualdad de edad", que se caracteriza por el retiro temprano del trabajo, independientemente de las razones de ello. El segundo índice es, simplemente, la proporción de mujeres que participan ***menos que los hombres*** en la fuerza laboral, a la que llamaremos en consecuencia "desigualdad de género".

Las dos dimensiones permiten construir el gráfico 1, en el que el sentido de las flechas

GRÁFICO 1



Desigualdad de género: porcentaje de hombres que trabajan menos porcentaje de mujeres que trabajan
Desigualdad de edad: porcentaje de personas de entre 20 y 50 años que trabajan menos porcentaje de personas entre 50 y 65 años que trabajan

---

* El presente documento ha sido realizado por TOP en el marco de un estudio sobre las relaciones entre riqueza, equidad y gobernabilidad, los datos para su realización provienen, entre otras fuentes, de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- www.ilo.org. La elaboración de la información estadística ha sido realizada con la colarboración de Diego A. Federico.

** Director de TOP

alude, en ambos casos, a la igualdad (expresada como menor desigualdad en los porcentajes de participación). El cuadrante superior derecho, al que identificamos con el texto “Mayor equidad laboral de género y edad”, incluye los casos en los que, en comparación con el promedio mundial, hay menores diferencias entre la participación laboral según sexo y la edad. Sorprendentemente (o quizás no tanto), sólo los dos grupos de países que se encuentran en los extremos del desarrollo económico mundial comparten esta situación: Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y los países africanos subsaharianos. Por razones sin duda muy distintas que en Norteamérica, en África los mayores de 50 años participan casi igualmente en el mundo del trabajo (sólo un 5% menos que los menores), mientras que la participación de la mujer es casi igual.

En el cuadrante inferior derecho del gráfico, al que se identifica como “Mayor predominancia laboral de jóvenes”, aparecen los países que se caracterizan por una mayor igualdad de género que el promedio mundial pero, en cambio, mayor desigualdad en cuanto a la participación de quienes tienen más de 50 años. Dos grupos muy diferenciados de países se encuentran en este cuadrante: por una parte, los países nórdicos e Islandia que, junto con los de Oceanía de mayor desarrollo (Nueva Zelanda y Australia), tienen valores cercanos a los mundiales en cuanto a la participación de los mayores (entre 15 y 17% de diferencia) y otro, compuesto por los países europeos centrales desarrollados, los del sur de Europa y los que conformaban la ex URSS que, en todos los casos, se caracterizan por presentar las más altas diferencias mundiales en cuanto a la participación de los mayores (entre el 27 y el 31%). Por su parte, en lo que respecta a género, los países del sur de Europa (España, Italia, Portugal y Grecia) presentan mucha mayor desigualdad (27%) que el resto de Europa y la ex Unión Soviética (entre el 11 y el 15%).

Finalmente, en el cuadrante superior izquierdo, denominado “Mayor predominancia laboral masculina” se encuentran tres grupos de países: por una parte (con valores entre el 39 y el 33%, más o menos cercanos al promedio mundial en cuanto a género pero gran desigualdad en lo que hace a edad) se encuentran los países asiáticos de alto desarrollo (Japón y Corea), así como los de menor desarrollo de Asia y de medio en África (Sudáfrica y Egipto). Un segundo grupo está conformado por los estados árabes y países del Golfo Pérsico, en los que la desigualdad de género es extrema (70% de diferencia entre hombres y mujeres), al revés de la edad (menos de un 8% de diferencia entre los mayores y menores de 50 años). Finalmente, Latinoamérica presenta en promedio, una situación de considerable desigualdad en cuanto a género (34%) y cercana al promedio mundial en lo que hace a edad (14%). Sin embargo, estos datos, en promedio, ocultan que, dentro de la región, se verifican situaciones mucho más disímiles que en otras zonas del mundo: un grupo de países que suma más de 150 millones de habitantes, es decir, un tercio de la población de la región, tiene una predominancia masculina en el empleo de casi un 47%, sólo superada por los países árabes.

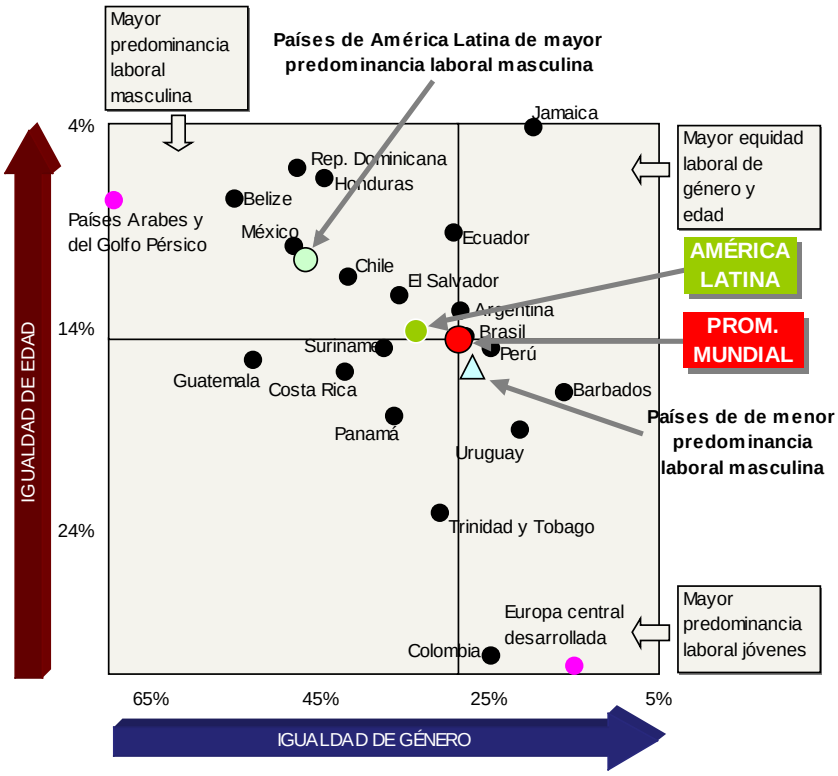
SITUACIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

En el gráfico 2 se muestra la distribución de los países latinoamericanos en cuanto a la desigualdad en la participación laboral de las mujeres y los mayores de 50 años. Diez países, entre los que por su volumen de población se destacan México (99 millones de habitantes) y Chile (15,2 millones), encabezan el grupo de mayor predominancia masculina en la región, con valores de desigualdad que superan el 36%, siendo el promedio del grupo un 47% en cuanto a la desigualdad de género. Este valor representa 1,6 veces el promedio mundial de desigualdad, sólo superado por los países árabes, con 2,4 veces.

Otro grupo, también de diez países, que incluye algo mas de 300 millones de habitantes (dos tercios de la región), presenta valores de desigualdad en género y edad muy similares al promedio mundial. Entre ellos se encuentran Brasil, con 170 millones de habitantes, seguido por Colombia, Argentina, Perú y Ecuador, cuyas poblaciones oscilan entre los 43 millones en el primer caso y 12 en el último.

La situación alta predominancia laboral masculina en que se encuentra el promedio de la región, muestra la gran desigualdad relativa de la mujer en cuanto a su oportunidad real de participar del trabajo. Sin duda, la incidencia de la religión, la causa principal en las culturas

GRÁFICO 2



islámicas puede tener cierto peso también en la región (por ejemplo, países católicos como España e Italia presentan mayores diferencias en cuanto al trabajo femenino que el resto de Europa). Pero las grandes diferencias al interior de Latinoamérica muestran como era de esperar, que siempre la realidad es más compleja que lo que registran los grandes números.

Quizás podríamos usar, sin mayores pretensiones de precisión, la expresión "Retiro temprano equitativo en cuanto a género" para aludir a una situación imaginaria deseable, en la que los mayores trabajaran menos que los jóvenes pero no hubiera grandes diferencias de género.

Colombia, dentro de la región, es el país de mayor desigualdad en cuanto a edad: un 30 % de diferencia en la participación en el trabajo de los mayores de 50 años, valor equivalente al del grupo de los países de Europa Central de mayor desarrollo económico.

Es posible imaginar, entre otros escenarios, que este retiro más temprano de cierta proporción de los mayores se deba a causas tales como un alto nivel de ingresos en presencia de un estado de bienestar, que permitan que la gente no necesite trabajar más allá de cierta edad. Tal vez sea éste el caso, por ejemplo, de los países europeos y nórdicos, pero, sin duda no lo es el de los latinoamericanos. Desde otra perspectiva contraria, también es posible suponer que la baja participación de los mayores en la fuerza laboral se deba, por ejemplo, a mercados laborales en los que no hay trabajo para los más viejos -menos capaces de reciclarse frente a la transformación acelerada de las características de la demanda

PAISES	Población (millones)	EDAD		GÉNERO	
		Diferencia en porcentaje	Indice	Diferencia en porcentaje	Indice
BELIZE	0,2	7,5%	0,5	55,1%	1,9
GUATEMALA	11,4	15,5%	1,1	52,9%	1,8
MEXICO	98,9	9,9%	0,7	48,2%	1,7
REP. DOMINICANA	8,4	6,1%	0,4	47,7%	1,7
HONDURAS	6,4	6,6%	0,5	44,5%	1,6
COSTA RICA	4,0	16,1%	1,1	42,1%	1,5
CHILE	15,2	11,4%	0,8	41,8%	1,5
SURINAME	0,4	14,9%	1,0	37,5%	1,3
PANAMA	2,9	18,3%	1,3	36,3%	1,3
EL SALVADOR	6,3	12,3%	0,8	35,6%	1,2
PAISES MAYOR PREDOMINANCIA MASCULINA	154,1	10,5%	0,7	46,8%	1,6
TRINIDAD Y TOBAGO	1,3	23,1%	1,6	30,8%	1,1
ECUADOR	12,6	9,2%	0,6	29,2%	1,0
ARGENTINA	37,0	13,1%	0,9	28,5%	1,0
BRASIL	170,4	14,4%	1,0	27,8%	1,0
BOLIVIA	8,3	1,9%	0,1	25,1%	0,9
PERU	25,7	15,0%	1,0	24,8%	0,9
COLOMBIA	42,1	30,1%	2,1	24,8%	0,9
URUGUAY	3,3	19,0%	1,3	21,5%	0,8
JAMAICA	2,6	4,0%	0,3	19,9%	0,7
BARBADOS	0,3	17,1%	1,2	16,3%	0,6
PAISES MENOR PREDOMINANCIA MASCULINA	303,6	15,9%	1,1	27,0%	0,9
DATOS GLOBALES					
ESTADOS ARABES Y DEL GOLFO PERSICO	283,8	7,6%	0,5	69,4%	2,4
PROMEDIO LATINOAMERICA	457,7	14,1%	1,0	33,7%	1,2
PROMEDIO MUNDIAL	2706,1	14,5%	1,0	28,7%	1,0
EUROPA CENTRAL DESARROLLADA	242,4	30,6%	2,1	15,0%	0,5

laboral. Probablemente los ex países soviéticos se hallen más cercanos a este segundo escenario. Sin embargo, los datos mundiales parecen mostrar que el trabajo de los mayores va de la mano con altos niveles de pobreza y desigualdad en el ingreso, situación que encabeza África subsahariana seguida por Latinoamérica.

En caso de que el mundo globalizado avance hacia la igualdad entre los seres humanos, las diferencias entre sexos y grupos de edad tenderán a disminuir y no a aumentar (como, de hecho, ha ocurrido en las regiones del mundo en las que la calidad de vida es actualmente mayor). Tal manifestación de equidad básica (precisamente por dicha condición de básica), es un indicador extraordinariamente significativo del valor público logrado por las sociedades.

Sin embargo, la globalización -al menos en el corto plazo y bajo el actual comando de las economías y políticas de los países más desarrollados-, sin duda podrá aumentar y consolidar tal equidad básica de género y edad en las regiones más favorecidas del mundo al precio de aumentar la inequidad en las menos favorecidas, tal como hacen los acondicionadores de aire que mejoran el ambiente interno de ciertos lugares privilegiados a costa de aumentar el calor y la contaminación del resto del ambiente externo. Si esto es así, lograr que la inequidad de los excluidos del trabajo por su sexo y su edad no aumente en las próximas décadas -tensión no menor-, dependerá seguramente más de la globalización de la política que la del mercado.

ANEXO: PAÍSES SEGÚN PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE EDAD Y SEXO EN LA ACTIVIDAD LABORAL.

PAIS			AÑO	DESIGUALDAD							
				Edad				Género			
Denominación	Población (millones)	PBI per cápita (miles u$s)		20-50	50-65	Diferencia en porcentaje	Indice	Hombres	Mujeres	Diferencia en porcentaje	Indice
SUECIA	8,8	24,5	2003	84,1%	77,2%	6,9%	0,5	84,3%	79,4%	4,9%	0,2
FINLANDIA	5,2	24,9	2003	85,1%	66,0%	19,1%	1,3	81,4%	76,1%	5,3%	0,2
ISLANDIA	0,3	25,7	2002	89,7%	90,0%	-0,2%	0,0	93,9%	85,8%	8,1%	0,3
NORUEGA	4,5	29,9	2003	86,2%	58,0%	28,2%	1,9	83,2%	74,5%	8,7%	0,3
DINAMARCA	5,3	27,8	2003	86,6%	69,8%	16,8%	1,2	85,9%	76,5%	9,4%	0,3
PAÍSES NORDICOS E ISLANDIA	**24,1**					15,6%	1,1			6,7%	0,2
CANADA	30,8	27,8	2002	85,4%	65,0%	20,5%	1,4	86,1%	73,7%	12,3%	0,4
ESTADOS UNIDOS	283,2	33,9	2003	82,2%	69,6%	12,6%	0,9	85,9%	71,9%	13,9%	0,5
AMERICA DEL NORTE	**314,0**					13,3%	0,9			13,8%	0,5
FRANCIA	59,2	24,1	2003	82,6%	59,4%	23,2%	1,6	82,1%	69,4%	12,7%	0,4
ALEMANIA	82,0	25,1	2003	84,5%	58,3%	26,2%	1,8	83,5%	68,5%	15,0%	0,5
AUSTRIA	8,1	26,8	2003	85,7%	48,3%	37,4%	2,6	82,6%	67,2%	15,4%	0,5
REINO UNIDO	59,4	23,6	2003	83,0%	38,0%	44,9%	3,1	71,4%	55,2%	16,2%	0,6
BELGICA	10,2	27,3	2003	73,8%	42,4%	31,5%	2,2	73,1%	56,2%	16,9%	0,6
SUIZA	7,2	28,7	2003	87,9%	67,3%	20,6%	1,4	92,2%	75,2%	17,0%	0,6
PAÍSES BAJOS	15,9	25,7	2003	86,0%	57,2%	28,8%	2,0	86,0%	68,8%	17,3%	0,6
LUXENBURGO	0,4	54,8	2003	62,7%	45,0%	17,7%	1,2	67,8%	48,8%	18,9%	0,7
EUROPA CENTRAL DESARROLLADA	**242,4**					30,6%	2,1			15,0%	0,5
PORTUGAL	10,0	17,3	2003	83,9%	62,3%	21,6%	1,5	84,9%	71,0%	13,9%	0,5
ESPAÑA	39,9	19,3	2003	78,5%	52,2%	26,3%	1,8	84,9%	58,4%	26,5%	0,9
ITALIA	57,5	23,7	2003	74,4%	44,6%	29,9%	2,1	79,8%	51,3%	28,4%	1,0
GRECIA	10,6	16,4	2002	77,0%	49,3%	27,6%	1,9	83,0%	54,0%	29,0%	1,0
SUR DE EUROPA	**118,0**					27,8%	1,9			26,6%	0,9
POLONIA	10,0	17,3	2003	81,7%	25,5%	56,2%	3,9	75,5%	61,3%	14,2%	0,5
ESLOVENIA	2,0	17,3	2003	84,8%	42,7%	42,1%	2,9	78,0%	67,5%	10,5%	0,4
REPUBLICA CHECA	10,3	14,0	2002	84,4%	42,4%	42,0%	2,9	73,3%	51,6%	21,7%	0,8
HUNGRIA	10,0	12,4	2003	75,1%	45,7%	29,3%	2,0	73,9%	58,7%	15,3%	0,5
ESLOVAQUIA	5,4	11,2	2003	86,0%	52,5%	33,5%	2,3	85,1%	70,6%	14,5%	0,5
ESTONIA	1,4	9,9	2003	82,1%	66,2%	15,9%	1,1	82,9%	72,4%	10,5%	0,4
RUSIA	145,5	8,4	2003	83,8%	58,5%	25,4%	1,7	82,8%	72,2%	10,5%	0,4
BELARUS	10,2	7,4	1999	86,5%	47,6%	38,9%	2,7	81,1%	72,2%	8,9%	0,3
LITUANIA	3,7	7,1	2003	83,7%	63,3%	20,5%	1,4	82,4%	74,3%	8,1%	0,3
RUMANIA	22,4	6,4	2003	75,5%	49,9%	25,6%	1,8	76,3%	60,9%	15,5%	0,5
BULGARIA	7,9	5,9	2003	75,6%	48,2%	27,4%	1,9	72,2%	62,0%	10,2%	0,4
KAZAKHSTAN	16,2	5,4	2003	89,0%	68,2%	20,8%	1,4	89,6%	79,9%	9,7%	0,3
UCRANIA	49,6	3,8	2003	82,1%	48,8%	33,4%	2,3	78,0%	67,7%	10,3%	0,4

PAIS			AÑO	DESIGUALDAD							
				Edad				Género			
Denominación	Población (millones)	PBI per cápita (miles u$s)		20-50	50-65	Diferencia en porcentaje	Indice	Hombres	Mujeres	Diferencia en porcentaje	Indice
KURDISTAN	4,9	2,7	2002	79,2%	62,2%	17,0%	1,2	86,8%	66,9%	19,9%	0,7
ARMENIA	3,8	2,6	1997	77,7%	64,7%	13,0%	0,9	90,2%	61,9%	28,4%	1,0
GEORGIA	5,3	2,5	2003	73,9%	78,5%	-4,6%	-0,3	85,4%	66,0%	19,5%	0,7
MONGOLIA	2,5	1,7	2003	70,1%	56,2%	13,9%	1,0	70,7%	66,4%	4,3%	0,1
EX UNION SOVIETICA	**311,1**					27,9%	1,9			11,9%	0,4
BELIZE	0,2	4,0	1996	68,4%	60,8%	7,5%	0,5	94,4%	39,3%	55,1%	1,9
GUATEMALA	11,4	3,8	1999	51,5%	36,0%	15,5%	1,1	76,6%	23,7%	52,9%	1,8
MEXICO	98,9	8,9	2003	68,1%	58,2%	9,9%	0,7	91,8%	43,6%	48,2%	1,7
REP. DOMINICANA	8,4	6,0	1998	71,6%	65,5%	6,1%	0,4	94,0%	46,3%	47,7%	1,7
HONDURAS	6,4	2,5	2001	70,3%	63,7%	6,6%	0,5	93,0%	48,5%	44,5%	1,6
COSTA RICA	4,0	8,3	2003	73,0%	56,9%	16,1%	1,1	91,7%	49,6%	42,1%	1,5
CHILE	15,2	9,4	2003	68,6%	57,2%	11,4%	0,8	86,9%	45,1%	41,8%	1,5
SURINAME	0,4	2,0	1999	66,2%	51,3%	14,9%	1,0	83,9%	46,4%	37,5%	1,3
PANAMA	2,9	5,9	2003	77,2%	58,9%	18,3%	1,3	91,8%	55,5%	36,3%	1,3
EL SALVADOR	6,3	4,5	2003	73,0%	60,7%	12,3%	0,8	90,2%	54,6%	35,6%	1,2
TRINIDAD Y TOBAGO	1,3	9,0	2002	79,2%	56,1%	23,1%	1,6	89,5%	58,7%	30,8%	1,1
ECUADOR	12,6	3,2	2003	78,7%	69,5%	9,2%	0,6	91,9%	62,7%	29,2%	1,0
ARGENTINA	37,0	12,4	2003	75,5%	62,5%	13,1%	0,9	87,4%	59,0%	28,5%	1,0
BRASIL	170,4	7,6	2001	78,8%	64,5%	14,4%	1,0	91,1%	63,3%	27,8%	1,0
BOLIVIA	8,3	2,4	2000	79,1%	77,1%	1,9%	0,1	91,8%	66,7%	25,1%	0,9
PERU	25,7	4,8	2003	78,5%	63,6%	15,0%	1,0	88,8%	64,0%	24,8%	0,9
COLOMBIA	42,1	6,3	1999	82,5%	52,3%	30,1%	2,1	89,7%	64,9%	24,8%	0,9
URUGUAY	3,3	9,1	2003	83,9%	64,9%	19,0%	1,3	89,7%	68,2%	21,5%	0,8
JAMAICA	2,6	3,7	2003	80,7%	76,7%	4,0%	0,3	90,0%	70,1%	19,9%	0,7
BARBADOS	0,3	9,3	1997	90,6%	73,5%	17,1%	1,2	96,6%	80,3%	16,3%	0,6
LATINOAMERICA	**457,7**					14,1%	1,0			33,7%	1,2
HONG KONG	6,9	23,5	2003	81,0%	56,6%	24,4%	1,7	88,4%	63,7%	24,7%	0,9
JAPON	127,1	26,7	2003	80,3%	71,8%	8,5%	0,6	90,9%	63,8%	27,1%	0,9
COREA	46,7	17,6	2003	73,0%	64,3%	8,8%	0,6	85,5%	57,0%	28,5%	1,0
INDONESIA	212,1	3,0	1999	76,4%	74,9%	1,5%	0,1	95,5%	57,4%	38,1%	1,3
PAISES ASIATICOS ALTO DESARROLLO	**392,8**					5,0%	0,3			33,1%	1,2
KUWAIT	2,4	13,7	1995	79,0%	50,7%	28,3%	1,9	91,8%	50,8%	41,0%	1,4
TURQUIA	66,7	6,8	2003	58,5%	38,5%	20,0%	1,4	80,6%	29,3%	51,3%	1,8
QUATAR	0,6	27,5	1997	80,4%	73,7%	6,7%	0,5	95,0%	37,9%	57,1%	2,0
EMIRATOS ARABES	2,9	22,4	1995	82,5%	76,0%	6,5%	0,4	97,7%	36,5%	61,1%	2,1
OMAN	2,7	7,3	2000	51,7%	29,2%	22,5%	1,6	80,3%	16,0%	64,4%	2,2
IRAN	67,2	1,7	1996	51,1%	44,7%	6,4%	0,4	87,6%	11,9%	75,7%	2,6
PAKISTAN	141,3	1,9	2002	55,6%	53,9%	1,7%	0,1	92,9%	17,2%	75,7%	2,6
ESTADOS ARABES Y DEL GOLFO PERSICO	**283,8**					7,6%	0,5			69,4%	2,4

PAIS			AÑO	DESIGUALDAD							
				Edad				Género			
Denominación	Población (millones)	PBI per cápita (miles u$s)		20-50	50-65	Diferencia en porcentaje	Indice	Hombres	Mujeres	Diferencia en porcentaje	Indice
BENIN	6,4	0,4	2001	78,8%	73,1%	5,7%	0,4	78,5%	77,6%	0,9%	0,0
TANZANIA	35,1	0,5	2001	95,2%	92,8%	2,3%	0,2	96,5%	93,3%	3,2%	0,1
GHANA	19,3	2,0	2000	84,4%	84,8%	-0,4%	0,0	86,9%	82,2%	4,8%	0,2
MADAGASCAR	16,0	0,8	2003	88,7%	89,8%	-1,1%	-0,1	93,6%	84,5%	9,0%	0,3
ZIMBAWE	12,6	2,6	1999	81,4%	85,0%	-3,6%	-0,2	92,3%	72,9%	19,4%	0,7
ETIOPIA	62,9	0,7	1999	86,9%	76,2%	10,7%	0,7	95,9%	75,6%	20,3%	0,7
BOTSWANA	1,7	3,1	2000	71,4%	63,5%	7,9%	0,5	82,7%	59,2%	23,5%	0,8
MAURITANIA	2,7	1,7	2001	73,6%	53,7%	19,9%	1,4	91,3%	48,4%	43,0%	1,5
PAISES AFRICANOS BAJO DESARROLLO	**156,7**					**5,0%**	**0,3**			**13,0%**	**0,5**
NUEVA ZELANDIA	3,8	13,3	2003	79,3%	71,6%	7,7%	0,5	85,2%	69,6%	15,6%	0,5
AUSTRALIA	19,1	25,8	2003	81,2%	62,4%	18,8%	1,3	84,2%	67,8%	16,3%	0,6
PAISES OCENIA DESARROLLADOS	**22,9**					**16,9%**	**1,2**			**16,2%**	**0,6**
SUDAFRICA	43,3	9,3	2003	67,8%	48,0%	19,8%	1,4	73,6%	56,3%	17,3%	0,6
EGIPTO	67,9	3,4	2001	28,9%	30,6%	-1,8%	-0,1	52,4%	14,9%	37,4%	1,3
PAISES AFRICANOS EN DESARROLLO	**111,2**					**6,6%**	**0,5**			**29,6%**	**1,0**
CAMBOYA	13,1	1,3	1996	89,9%	79,7%	10,2%	0,7	94,2%	83,5%	10,8%	0,4
TAILANDIA	62,8	6,2	2003	86,7%	80,9%	5,8%	0,4	93,3%	78,2%	15,1%	0,5
BANGLADESH	137,4	1,5	2000	78,1%	71,5%	6,6%	0,5	94,4%	59,5%	34,9%	1,2
MALASIA	22,2	9,5	2000	76,1%	56,3%	19,8%	1,4	93,0%	51,5%	41,4%	1,4
PAISES ASIATICOS MENOR	**235,5**					**7,8%**	**0,5**			**28,9%**	**1,0**
ISRAEL	**6,0**	**20,9**	**2003**	**68,3%**	**54,0%**	**14,3%**	**1,0**	**76,9%**	**59,2%**	**17,7%**	**0,6**
PROMEDIO MUNDIAL	**2676,2**					**14,5%**	**1,0**			**28,7%**	**1,0**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- www.ilo.org

Programa de Formación Virtual de posgrado en gestión pública

PRESENTACIÓN GENERAL

CURSOS PRIMER SEMESTRE 2005

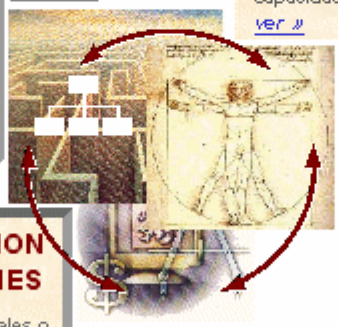
- Evaluación institucional de organizaciones públicas
- Evaluación de impactos de organizaciones y programas pú
- Gestión estratégica de recursos humanos en organizacione
- Administración financiera pública para no especialistas
- Conducción y gerencia de instituciones públicas
- Gestión de políticas públicas
- Capacidad institucional y reforma del estado

ver »

TOP

ORGANIZACIÓN DEL PROGRAMA Y PLAN DE ESTUDIOS

El programa incluye quince cursos virtuales de posgrado de alto nivel académico, en los que se puede Participar como alumno regular de programa o bien de cada curso en particular según necesidades individuales que otorgan acreditación académica ver »



SISTEMA DE BECAS ACADÉM

El programa mantiene un Régimen de Becas Pú destinadas a facilitar el acceso a los cursos a participantes con alto potencial de transferencia aplicación de conocimientos. ver »

Convocatoria pública para becas académicas pri Semestre de 2005 ver »

Un sistema de Becas Copatrocinadas con institu mediante convenios de cooperación que permit la oferta de becas para públicos determinados.

FORMACIÓN Y CAPACITACION PARA INSTITUCIONES

El programa diseña e imparte cursos totalmente virtuales o semipresenciales y procesos de transferencia de metodologías específicos para grupos grandes y pequeños de instituciones determinadas. ver »

Proporciona además servicios de asistencia técnica en la aplicación de las herramientas y metodologías aprendidas, así como supervisión, control y certificación metodológica externa de su aplicación ver »

INICIO

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

Tecnología para la Organización Pública TOP Asociación civil

11 DE ABRIL AL 1 DE AGOSTO DE 2005

Curso virtual de posgrado

Evaluación de resultados e impactos de organizaciones y programas públicos

bajar temario >>

Inscripción Abierta
hasta el 28 de marzo de 2005

Certificación:
60 hs/crédito

Dedicación semanal necesaria:
entre 9 y 12 hs.

Duración:
16 semanas/ 4 meses

INDICE

Instituciones - Presentación del Curso - Temario - Metodología - Destinatarios - Evaluación - Docentes - Requisitos para la Participación - Costos y Forma de Pago - Equipamiento Necesario - Calendario - Informes - Preinscripción

INSTITUCIONES PATROCINANTES

El curso es se realiza en el marco de un convenio entre la Universidad Nacional del Litoral, de Argentina, y el Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública - TOP (Asociación Civil).

La Universidad Nacional del Litoral de la República Argentina tiene sus orígenes en 1889 y su sede en la ciudad de Santa Fe. Sus fines son la enseñanza, investigación, promoción científica y cultural. Con más de 100 años de historia es una de las instituciones académicas más importantes y prestigiosas de su país.

TOP es una organización civil fundada en Argentina en 1987 con el fin de desarrollar tecnologías, transmitir conocimientos y brindar asistencia técnica a organizaciones públicas nacionales y subnacionales e instituciones de educación superior, actividades que ha desarrollado en la gran mayoría de los países de Latinoamérica.

PRESENTACIÓN DEL CURSO

Los dueños de las empresas privadas saben bien que éstas son más efectivas cuando logran mayores ganancias y que son más sostenibles cuando más probable es que ello siga ocurriendo. Y cuentan con dos indicadores muy sencillos para medirlo: la rentabilidad y el valor de la propia empresa en el mercado.

Pero estas medidas se aplican sólo al valor privado: ¿cómo medir la efectividad y sostenibilidad de las instituciones y programas que producen valor público, cuyo fin no son las ganancias ni emiten acciones que se vendan en los mercados? ¿Con qué criterios considerar efectivo un programa de salud o de reducción de la pobreza? ¿Puede medirse la efectividad de una agencia de gobierno que regula los servicios públicos o de otra que se ocupa de la seguridad? ¿Con qué indicadores? ¿Y cómo saber cuando la efectividad es sostenible? ¿Cómo saber si la asignación de los recursos ha sido más o menos eficiente?

Para los dueños de empresas privadas, el saber sobre sus ganancias actuales y futuras es una simple cuestión de supervivencia. En cambio, para la ciudadanía y sus representantes, el saber sobre la efectividad y la sostenibilidad en el logro del valor público es un derecho y, para los decisores públicos de cualquier nivel, es un deber.

El curso desarrolla la aplicación de la evaluación de efectividad sostenible (EFESO) en instituciones y programas que producen valor público. Trata, por lo tanto, de preguntas como las siguientes:

- ***¿Cómo identificar el balance efectividad-sostenibilidad (EFESO) que persigue un emprendimiento orientado al valor público?***
- ***¿Cómo identificar la cadena de valor público: productos > resultados > efectos?***
- ***¿Cómo establecer los indicadores de efectividad sostenible?***
- ***¿Cómo relacionar la evaluación EFESO con los recursos empleados para evaluar la eficiencia?***
- ***¿Cómo instrumentar técnicamente la evaluación EFESO?***
- ***¿Cómo instrumentar la evaluación EFESO como mecanismo participativo de gestión?***
- ***¿Cómo construir el Tablero de Control de Efectividad Sostenible?*** ver ejemplo

El objetivo del curso es proporcionar metodologías y herramientas que ayudan a resolver estos problemas.

TEMARIO

Módulo 1 — *El banco de indicadores: herramienta para observar y medir lo que deben producir las instituciones y programas públicos.*

Aspectos metodológicos:
¿Qué se espera que una organización o programa pública produzca? Identificación de los productos concretos (*outputs)* y los resultados y efectos que deben derivarse de ellos (*outcomes*). ¿Para quiénes debe producirlos?: identificación de los usuarios y beneficiarios. El valor público como satisfacción de necesidades de usuarios.
¿Cómo identificar y construir los indicadores? Productos que puede observarse directamente y casos en que se requiere identificar indicadores. Por qué los resultados y

efectos sólo son observables mediante indicadores. **Cuestiones prácticas:** cómo establecer conceptualmente lo que se quiere observar y cómo identificar lo que se puede observar en la práctica, es decir, los indicadores viables, descripción del indicador, identificación de la forma de cálculo u observación, tratamiento cuantitativo o cualitativo, clasificación del indicador según los tipos de efectos a los que contribuye, indicadores en profundidad e indicadores rápidos. **Cuestiones metodológicas:** qué determina la validez de los indicadores. Hasta dónde es posible identificar los diversos factores que afectan el indicador pero no son resultado de la acción de la organización o programa.

¿Cómo se construye el banco de indicadores de la organización o el programa? El banco de indicadores como instrumento de participación y negociación entre los actores involucrados en una organización o programa. Construcción participativa e interdisciplinaria: aportes de los usuarios y beneficiarios, políticos, gestores y gerentes y técnicos. El problema de los intereses contrapuestos y la manipulación de los indicadores a favor de unos u otros. La legitimidad de los indicadores y su utilización para la administración de incentivos, para la evaluación y para la toma de decisiones estratégicas.

Trabajo práctico:
Crítica y mejora del banco de indicadores de un caso institucional público utilizando la Guía para la construcción de indicadores.

Módulo 2 *Herramientas de evaluación de efectividad sostenible*

Aspectos metodológicos
Determinación de las unidades u objetos de evaluación como centros o unidades ejecutoras de recursos. Tipos de unidades: programas, proyectos, unidades de las estructuras de organismos públicos. Selección de los indicadores aplicables a cada unidad e identificación de los criterios para valorar y calificar la efectividad y la sostenibilidad en cada indicador. Definición del instrumento E-S. La evaluación como diferencia entre el antes y el después: aplicación de los indicadores al momento inicial o línea de base y al momento final.

Trabajo práctico
Definición de un instrumento de evaluación de efectividad sostenible para un programa de una organización pública en un caso.

Módulo 3 *La aplicación de la evaluación E-S*

Aspectos metodológicos
Evaluaciones a partir de datos duros y observaciones objetivas versus estimaciones subjetivas. Tratamiento cuantitativo y cualitativo de los mismos indicadores. Evaluación de la satisfacción de los destinatarios. Uso de instrumentos de recolección de los datos duros y blandos. Las técnicas de encuesta y entrevista. La construcción del informe de evaluación como el relato de una experiencia única de la que pueden aprenderse lecciones para el futuro. El informe como instrumento para transferir experiencias a otros y para enriquecer la de los actores. Evaluadores externos y autoevaluación.

Trabajo práctico
Elaboración de un informe de evaluación de E-S en un caso.

Módulo 4 *Los recursos, el presupuesto y la eficiencia*

Aspectos metodológicos
Identificación de los recursos empleados en el logro de los efectos. Fuentes de la información sobre los recursos: presupuesto público, planes estratégicos y plurianuales, contratos de préstamo en programas de cooperación internacional. Imputación de los recursos a las unidades físicas de evaluación, destinatarios, usuarios y los ámbitos físicos de aplicación tales como localizaciones geográficas. Establecimiento de patrones de relación entre logros de efectos y uso de recursos: evaluación de la eficiencia de la asignación.

Trabajo práctico
Elaboración de una evaluación de eficiencia de asignación de recursos en un caso.

Módulo 5 *El tablero de control de Efectividad Sostenible* ver ejemplo

Aspectos metodológicos
Cómo consolidar la información de evaluación de efectividad sostenible. El tablero de control de efectividad. Visiones según efectos, destinatarios, responsables y según prioridades políticas e institucionales. Los criterios políticos y estratégicos para interpretar la información de efectividad: importancia relativa de los diferentes efectos logrados y los diferentes destinatarios que los reciben. Criterios para interpretar la sostenibilidad: horizonte temporal de mantenimiento de los logros y magnitud de los mismos. La evaluación como mecanismo de rendición de cuentas. Los índices de evaluación E-S como metas en los planes estratégicos y como objeto de la rendición de cuentas. El tablero de control de base y el de alto nivel: aplicación a conjuntos de programas e instituciones.

Trabajo práctico
Aplicación del tablero de control de efectividad sostenible a la evaluación del logro de valor público de una institución con diferentes unidades y programas en un caso.

METODOLOGÍA

Los participantes recibirán, a través del campus, el material conceptual y bibliográfico, las guías metodológicas y otras herramientas de trabajo y un caso institucional público con el que se realizarán los ejercicios prácticos.

A lo largo del curso, mediante una serie de ejercicios prácticos basados en el caso, se llevará a cabo un proceso completo de construcción de las herramientas (banco de indicadores e instrumentos), aplicación y análisis mediante el tablero de control de efectividad sostenible.

Se aplicará una metodología de teletrabajo mediante la cual los participantes serán asistidos por docentes asesores especialistas en la materia. Se organizarán discusiones e intercambios a través de una coordinación tutorial en foros virtuales. Los participantes realizarán aplicaciones prácticas de los instrumentos recibidos y las remitirán a los docentes, quienes las devolverán con observaciones, consejos, sugerencias y evaluaciones. Los ejercicios prácticos son el eje conductor del curso, a través de los que se presentan y aplican los conceptos teóricos. Por lo tanto, los participantes deben hallarse dispuestos a realizarlos, individualmente o en grupos, ya que ello es condición necesaria para el verdadero aprovechamiento de esta experiencia de aprendizaje.

DESTINATARIOS

El curso está dirigido a:

- Gestores, directivos y responsables de unidades en organismos públicos.
- Responsables de proyectos, programas públicos dirigidos a la sociedad.
- Responsables de proyectos o programas de mejora institucional y reforma.
- Responsables de unidades de evaluación y control interno de organismos públicos.
- Responsables de organismos de auditoría y contralor externo de los organismos públicos.
- Consultores y expertos que deban participar en procesos de evaluación de la producción de valor público.
- Docentes y especialistas relacionados con la gestión pública.
- Responsables de ONGs y otros programas privados dirigidos a la sociedad.
- Responsables de evaluación de responsabilidad social en empresas privadas.

EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN

La evaluación y certificación se realizará según las siguientes modalidades:

Certificado de aprobación de la participación en el curso: se otorgará a los participantes que realicen satisfactoriamente, en forma individual o grupal, tres de los trabajos prácticos, que tienen carácter de obligatorios.

Certificado de curso de posgrado: se otorgará a los participantes que cuenten con los antecedentes académicos requeridos y aprueben, además, un trabajo individual domiciliario.

DOCENTES

Titulares:

Jorge Hintze: Director de Asistencia Técnica de TOP y profesor, entre otras, de las Maestrías en Administración Pública de las universidades de Buenos Aires, del Litoral, de la Patagonia, de Misiones, de Jujuy, de Tucumán en Argentina y en diversas universidades e instituciones de posgrado en Latinoamérica, autor de diversas publicaciones y metodologías de gestión pública y responsable de numerosos proyectos de desarrollo institucional en la materia en casi todos los países de la región.

Docentes asesores:

Participarán expertos en la metodología con profundo conocimiento de la especialidad, quienes realizarán el seguimiento de los trabajos prácticos y asesoramiento personalizado a los participantes.

REQUISITOS PARA LA PARTICIPACIÓN

Las personas que deseen optar por el certificado de curso de posgrado deben poseer título universitario de grado medio o equivalente. La valoración de la solicitud de admisión se halla a cargo del Comité de Selección, que tiene en cuenta el currículum y la experiencia profesional de los candidatos. Los candidatos seleccionados deberán enviar por correo certificado fotocopia autenticada del título profesional (licenciado, arquitecto, ingeniero superior, etc), fotografía y fotocopia del DNI o pasaporte, a Diego Federico, a la dirección de TOP que figura abajo.

Diego Federico
TOP (Tecnología para la Organización Pública)
Av. Pueyrredón 605, 3er. Piso.
(1032) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

Quienes deseen optar por el certificado de aprobación de la participación no requieren de título universitario, siendo el único requisito la aprobación de los trabajos prácticos obligatorios.

Todos los interesados deben solicitar y llenar el formulario de inscripción y enviar su currículum vitae a cursos@top.org.ar

COSTOS Y FORMA DE PAGO

El costo del curso será de u$s 300 (trescientos dólares) para los participantes que opten por la certificación de asistencia y de u$s 350 (trescientos cincuenta dólares) para quienes opten por la certificación de curso de posgrado.

Los costos incluyen:
• Todos los materiales didácticos que se entregarán por medio de Internet.
• Participación en las actividades académicas.
• Uso irrestricto del Campus virtual, que incluye la comunicación permanente con los docentes, los recursos de comunicación con otros estudiantes y la realización de consultas.

Inscripción y pago de matrícula

Los participantes pueden solicitar su preinscripción llenando el formulario y enviando su currículum vitae a cursos@top.org.ar.

Al recibir la confirmación de la aceptación de la inscripción, la misma quedará formalizada al acreditarse el pago de la matrícula. El pago podrá hacerse de la siguiente manera:

- Los participantes residentes en Argentina podrán optar por depositar el monto total de la matrícula en una cuenta bancaria en el país o mediante pago con tarjeta de crédito VISA o American Express.
- Los participantes residentes fuera de Argentina podrán realizar el pago de la matrícula mediante transferencia bancaria en una cuenta destinada a esos fines o con tarjeta de crédito VISA o American Express.

Régimen de becas

Se dispone de un número limitado de becas, consistentes en una disminución del costo

de la matrícula del curso.

Las becas serán concedidas considerando la concurrencia de las siguientes circunstancias debidamente documentadas por parte del solicitante:

a) Posibilidad de aplicación de los conocimientos e instrumentos obtenidos en los cursos a las tareas desempeñadas
b) Posibilidad de transferencia a terceros mediante actividades laborales y académicas, aplicación en trabajos académicos, tales como tesis monografías y otros
c) Antecedentes académicos y laborales relacionados con la temática de la gestión pública
d) Dificultad para afrontar el costo de la matrícula del curso

Los solicitantes deberán formalizar su solicitud en el mismo formulario de preinscripción, llenando los datos que allí figuran. Será un elemento de juicio favorable la presentación de una carta de su empleador y/o institución académica a la que pertenece, en que la se haga constar la medida y condiciones en que el solicitante se halle encuadrado en los causales de otorgamiento de becas que arriba se indican.

Las solicitudes de becas serán evaluadas por un Comité de Becas, el cual elaborará el orden de prioridad mediante el cual se asignarán las becas disponibles

Se recibirán solicitudes de becas hasta el día 7 de marzo de 2005, sin excepciones. Para mayor información acerca de la convocatoria a becas 2005 haga clic aquí

EQUIPAMIENTO INFORMATICO NECESARIO

Mínimo necesario para navegar el Campus Virtual	Optimo e ideal para navegar el Campus Virtual
PC Pentium II 233 Mhz 32 Mb de Memoria RAM Lector de CD 24x Módem 33600 Kbps Tarjeta de Sonido: 16 bits Conexión a Internet Windows 95/98	PC Pentium III 733 Mhz 128 Mb de Memoria RAM Lector de CD 54x Módem 56 K Tarjeta de Sonido: 32 bits Conexión a Internet Windows 98 / ME

CALENDARIO

Cierre de inscripción: 28 de marzo de 2005

Fecha límite de postulación a becas: 7 de marzo de 2005

Resultados de evaluación de becas: 28 de marzo de 2005

Período Docente: del 11 de abril al 1 de agosto de 2005

INFORMES E INSCRIPCIÓN

Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública-TOP
e-mail: cursos@top.org.ar
Av. Pueyrredón 605 3º (1032) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel:(54) 11 4961 9050 - Fax:(54) 11 4962 3606

SOBRE EL DESAFÍO DEL: AÑO DOS*

Robert D. Behn**

La historia es familiar: nuevos líderes se hacen cargo de una organización pública en decadencia, con baja autoestima, capacidad operativa ociosa, tecnología obsoleta, destinatarios insatisfechos, sistemas disfuncionales y, por supuesto, ningún sentido de finalidad pública. Sin embargo, luego de un año, estos líderes han dado vuelta la organización. Han introducido nuevos procedimientos, adquirido recursos adicionales (o, al menos, flexibilidad en el uso de los existentes), reconstruido relaciones con grupos interesados clave e invertido en nuevos sistemas y tecnologías. Han entrenado al personal, recompensado a los equipos exitosos y ganado la lealtad de los empleados.

El mundo exterior puede no reconocer la transformación. ¿Quién, acaso, presta atención a las transformaciones de una agencia pública? A menos que la organización hubiera sido diezmada por un escándalo público, pocos advirtieron cuándo se hicieron cargo los nuevos líderes. Seguramente, los "de adentro" vieron progresos pero para otros los beneficios fueron demasiado incrementales como para ser detectados. Cuando los "de afuera" tropezaron con un síntoma de mejoramiento, supusieron que se trataba sólo de una aberración. Aún así, a pesar de la falta de grandes titulares, la transformación ha sido real.

¿Y ahora qué? ¿Qué hacen estos gerentes públicos en el año dos?

¿Han logrado exprimir a la agencia cada pizca de eficiencia restante? ¿Se les acabaron los trucos? ¿Han llevado a cabo todas las cosas simples y obvias que cualquier colección de gerentes mediocres puede emplear para generar mejoras rápidas cuando se hacen cargo de un desastre?

¿Acaso están sobreestimados? ¿Es su reputación interna la de expertos ocasionales no merecedores? ¿Fueron simplemente afortunados?¿Es ahora tiempo de irse? Las reputaciones, sin duda, no se construyen en el año uno. Se construyen en el año dos y más allá en el tiempo. Limpiar los establos de Augias -incluso haciendo correr el agua para remover la suciedad acumulada durante 30 años- es relativamente fácil. Hércules sólo tuvo que desviar un par de ríos; le llevó apenas un día.

El desafío mayor -el desafío del año dos- es conseguir que los establos mejoren su desempeño. El verdadero desafío para el liderazgo es lograr que los establos incrementen sostenidamente el desempeño, año tras año tras año...

Pero este desafío no comienza el día 366. Comienza el día uno; incluso antes que el día uno. Empieza cuando los líderes contemplan de entrada el desafío de conseguir que la agencia produzca. Empieza antes de negociar los términos de sus responsabilidades (porque ese es el punto en el que tienen la oportunidad de obtener los recursos que necesitarán). Empieza cuando trabajan en reverso desde lo que quieren alcanzar en el año uno *y en el año dos* hacia lo que creen que deben hacer en el día uno y el día dos.

Si estos líderes sólo tienen un plan para un año, si sólo consiguen sacar el estiércol del galpón, no habrán logrado mucho. Por cierto, el galpón se verá y olerá mejor. Pero limpiar una organización disfuncional es mero trabajo. Y aunque a algunos empleados disfrutan chapotear en el estiércol, mucha gente (particularmente quienes trabajan en el galpón) odia el olor. Si se les da la oportunidad -combinada con cierta direccionalidad, cierta asistencia, cierta esperanza de éxito y cierta sensación de progreso- ayudarán. Ellos querrán ayudar.

Pero una vez que desapareció el estiércol, la gente puede quedar complacida. Han logrado algo significativo. Comparado con lo que la agencia solía ser, esto es el nirvana. Claro está, es posible que el mundo exterior no les de mucho crédito, pero ellos pueden ver la diferencia. Y están satisfechos con este logro. Después de un año de trabajo, la gente está lista para tomarse un respiro.

Sin embargo, para los verdaderos líderes, la base de comparación no es el pasado disfuncional sino el futuro alcanzable. Arreglar una agencia desahuciada no ha sido más que haber pagado la entrada para la gran oportunidad de llevar a cabo algo de real significación. Cualquiera que suceda a un gerente incuestionablemente incompetente debería ser capaz de parecer un genio con sólo hacer algunas cosas simples y obvias. Los líderes reales, sin embargo, mejoran el desempeño de sus agencias año tras año.

Consecuentemente, la estrategia para el año uno tiene dos propósitos:

Propósito Nº 1: Reparar todas aquellas que están mal dentro de la agencia.

Propósito Nº 2: Preparar a la agencia para alcanzar resultados reales en el año dos y más alla.

Estos dos propósitos se apoyan mutuamente. Alcanzar resultados reales es la racionalización subyacente para la tarea del año uno de arreglar las cosas que están mal. Y las cosas que están mal requieren ser reparadas de modo tal que ayuden a la agencia a lograr resultados reales en el año dos.

Pero es preciso tener en cuenta que estos propósitos son distintos. Es posible conseguir el primero de una manera que no contribuye al segundo. Más aún, si las tácticas elegidas para lograr el propósito Nº 1 ponen el foco en una reparación rápida, pueden llegar a minar esfuerzos posteriores para alcanzar el propósito Nº 2.

Así, en el esfuerzo de reparar lo que está mal, los líderes de la agencia necesitan hacer varias cosas para preparar a la organización para alcanzar resultados reales. Primero, al limpiar el galpón, necesitan recordar a cada uno/a que el objetivo no es mantener un galpón impecable sino lograr la misión de la agencia.

Segundo, necesitan comenzar el proceso de establecer metas de desempeño, incluso si estas primeras metas sólo se refieren a la limpieza del galpón. Porque necesitan convencer a cada uno/a que tales metas se han vuelto esenciales para la efectividad de todas las organizaciones gubernamentales. Entonces, a medida que el galpón se vuelve más limpio -a medida que la agencia comienza a alcanzar sus metas de limpieza- la gente reconocerá que en el año dos tendrá un nuevo conjunto de metas, directamente conectadas con el cumplimiento de los propósitos reales de la agencia.

---

* Bob Behn´s Public Management Report, Vol. 2, Nº 2, Octubre de 2004. TOP difunde de manera exclusiva la versión en español de este conocido reporte mediante convenio con su autor. Para suscribirse a la versión en ingles envíe un mail a TheBehnReport@ksg.harvard.edu

** Robert D. Behn es el autor de *Rethinking Democratic Accountability* (Brookings) y es *Lecturer* en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, de Harvard University. Como miembro del elenco de profesores de la Kennedy School que lidera los programas para la educación de ejecutivos del sector público, Behn ocupa las cátedras "Manejando el Desempeño Gubernamental: Estrategias de Liderazgo que Producen Resultados" y "Viernes del KSG". También conduce programas ejecutivos diseñados a medida para organizaciones públicas.