

## LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO ¿MODELO ABIERTO O SERVICIO CIVIL?

Alicia Cuñarro

En la última década hemos asistido, en la Argentina y en otros países de América Latina a profundos procesos de transformación del Estado que implicaron cambios en sus objetivos básicos, en la cantidad y en la calidad de sus prestaciones, en las relaciones con la sociedad civil y por supuesto con los recursos humanos, agentes -y en ocasiones víctimas- del cambio.

No es éste el lugar para analizar las causas y consecuencias de esas transformaciones. Como en todo proceso social, confluyeron allí distintas variables: necesidad de adecuar las estructuras económico-sociales a un mundo crecientemente globalizado; cambio de paradigma estatal: abandono de distintas versiones del welfare-state aplicadas hasta entonces ; modificación de alianzas de poder ; grave deterioro de la imagen pública del Estado ; influencia de modelos impulsados por organismos financieros internacionales, etc.

Algunas de las transformaciones producidas en la Argentina contaron con gran aval social, particularmente la privatización de empresas estatales fuertemente ineficientes y deficitarias (Ferrocariles Argentinos, YPF, Entel, Segba). Este apoyo fue notorio, sobre todo en la primera etapa, cuando los avances tecnológicos y la mejora en la calidad de los servicios lograron la satisfacción de antiguas demandas de la población.

Claro está que varias de estas privatizaciones se hicieron en condiciones cuestionables, favoreciendo monopolios y oligopolios que pudieron -y pueden- desenvolverse con marcada impunidad frente a la desprotección por parte del cliente-ciudadano, ante la débil presencia y el escaso control que ejerce el Estado a través de sus organismos reguladoras.

Una vez desprendido de la mayor parte de sus empresas públicas, el Estado se concentró en su Administración Central y en funciones claramente indelegables y no privatizables, al menos in totum (salud, seguridad, educación), con el compromiso ante la ciudadanía de conformar eficientes organismos de control. No es aventurado señalar que el Estado tiene aquí una gran deuda pendiente con la sociedad.

Es este escenario -esquemático, sin duda, pero que permite situar en su contexto a la problemática que se intentará analizar- aparece entonces la necesidad de que el Estado pueda crear y desarrollar nuevos roles que permitan dar respuesta a las grandes cuestiones pendientes : iniquidad social, indefensión de los ciudadanos frente a los monopolios u oligopolios públicos de gestión privada, desempleo, déficit educacional y sanitario, inadecuada asignación de gasto social, corrupción, etc.

¿Cuáles son los caminos para consolidar, en países emergentes como la Argentina y otros de América Latina, un estado capaz de asumir eficientemente estos objetivos? ¿Cuentan estas administraciones estatales con funcionarios competentes para llevar adelante las misiones enunciadas? ¿Qué pasos se han dado en ese sentido? ¿ Existe consenso político sobre los métodos básicos a implementar para consolidar estas reformas, que en algunos casos y en ciertos países implican verdaderas revoluciones culturales?

Y, acercándonos aún más a la temática de este trabajo : ¿es posible una administración eficiente, un Estado que cumpla con sus funciones básicas e irrenunciables sin un plantel profesional y un capital humano altamente capacitado, competente, ético y fuertemente motivado?

El análisis que se pretende realizar parte de la hipótesis -no refutada por las experiencias de gestión observadas y estudiadas en distintos ámbitos - de que el cumplimiento eficaz de las importantes funciones señaladas requiere la profundización de la reforma iniciada en la mayoría de nuestros países, en el sentido de conformar y consolidar un sólido **servicio civil**. Corrupción, clientelismo, ineptitud, falta de compromiso y motivación son fenómenos observables aún con mayor frecuencia de la que sería deseable después de varios años de reformas mas o menos coherentes.

- **Las experiencias recientes de Reforma del Estado y la Administración. El caso argentino**

Desde la década de 1980 se vienen desarrollando en la Argentina distintas acciones encaminadas a producir un profundo cambio en la administración estatal, consistente en la modernización y paulatina apertura del país a un mercado global que requiere eficiencia y productividad en todos los sectores de la estructura económica. El Estado no podía permanecer ajeno a este proceso : la persistencia de normas e instituciones que fueron compatibles con otros esquemas de funcionamiento económico y político resultaba escasamente funcional al nuevo ordenamiento.(1)

La introducción de propuestas modernizantes no respondió -en general- a un esquema integrado y consistente, sino que implicó, básicamente, esfuerzos espasmódicos mas o menos fructíferos. La desconfianza de cada nueva administración que asume el poder -aún dentro del marco del mismo partido político- ante las metodologías y los avances de gestión introducidos por sus antecesores atentó -y sigue atentando- peligrosamente contra la conformación y consolidación de un cuerpo de funcionarios (o servicio civil) altamente profesionalizado, con fuertes competencias para abordar las distintas problemáticas de la administración pública .

Este trabajo parte de la premisa de que no es posible superar el estadio de *país emergente* si, en conjuntos con otros profundos cambios aún pendientes ; no se afirma un servicio civil altamente capacitado y motivado para entender y administrar las complejas problemáticas que presenta el Estado moderno; con el suficiente grado de autonomía, consenso social y respeto por parte de los ciudadanos para independizarse de las formas clientelísticas y de patronazgo que han pervertido gestiones a lo largo de décadas; con solvencia e idoneidad para acompañar las profundas transformaciones que se producen en la economía y en las organizaciones privadas y que involucran a diversos sectores sociales.

Sin un cuerpo de funcionarios con capacidad para comprender -y aún anticiparse - a estas transformaciones, el Estado corre el riesgo de convertirse en una pesada maquinaria ineficaz en el incumplimiento de sus funciones básicas y altamente ineficiente en la administración de los recursos fiscales.

Hecho explícito ya el marco de concepción del Estado en el que deberían interesarse las distintas propuestas de gestión, se analizará a continuación qué ha ocurrido en la Argentina. Como se ha señalado más arriba, en los últimos años hemos asistido a distintas tentativas de transformación y modernización del Estado que, más allá de las fuertes críticas que se han efectuado desde distintos ángulos - muchas de ellas ciertamente válidas- implicaron un avance hacia el objetivo de consolidar un aparato estatal al servicio de los ciudadanos.

Cuando en este informe se habla de **reforma del estado** se entiende, básicamente, el conjunto de medidas instrumentadas a partir de 1984 con la reorganización del aparato público en el nuevo marco democrático e impulsadas fuertemente a partir de 1990. Gran parte de este proceso de transformación está caracterizado por la privatización de empresas públicas deficitarias e ineficientes, que constituye su cara más visible. Sin embargo, estas privatizaciones -necesarias en muchos casos- no siempre se efectuaron en condiciones que favorecieran el interés público ni que preservaran los derechos de los **clientes-ciudadanos**.

Es en este punto, precisamente, donde aparece un gran déficit de este Estado liberado de empresas costosas pero carente de organismos reguladores eficaces e ineficiente en el cumplimiento de sus funciones no privatizables. Si bien no puede afirmarse que debatir sobre el rol del Estado en la era de la globalización sea una discusión ociosa, es abundante la literatura sobre este fenómeno y no es el objetivo de este trabajo incursionar en esa polémica.

Es probable imaginar en el futuro próximo, una recreación casi permanente del aparato estatal para adecuarlo a la velocidad del cambio en la sociedad civil. Tomando como dato la existencia de empresas privadas que brindan servicios públicos esenciales, la existencia de condiciones monopólicas u oligopólicas en el mercado en que ellas operan, surge como uno de los ejes irrenunciables del Estado moderno, junto al afianzamiento de las obligaciones constitucionales básicas (salud, seguridad, educación) el rol regulador de los servicios que prestan empresas privatizadas en resguardo de los derechos ciudadanos. Al respecto el **Banco Mundial**, en un informe de 1997, señala: *"Pero reducir el rol del Estado no puede ser el fin de la historia de la reforma. Aún con mayor selectividad y mayor delegación en la ciudadanía y en las empresas privadas, satisfacer una amplia gama de necesidades colectivas más eficazmente significará todavía hacer que las instituciones centrales del Estado trabajen mejor. Para desarrollar el bienestar humano, la capacidad de estado definida como la habilidad para asumir y promover acciones colectivas eficientemente debe ser incrementada. Este mensaje básico se traduce en una estrategia de dos partes para hacer de cada estado un socio más creíble y eficaz en el desarrollo del país: -Ajustar el rol del estado a su capacidad es el primer elemento en esta estrategia (...) Pero la capacidad no es el destino. Por lo tanto el segundo elemento de la estrategia es **elevar la capacidad estatal revigorizando las instituciones públicas**. Esto significa diseñar normas y restricciones efectivas para controlar las acciones estatales arbitrarias y combatir la atrincherada corrupción. (...) Significa incrementar la performance de las instituciones estatales, mejorar pagos e incentivos".(2)*

Ahora bien ¿cumple el Estado en la Argentina con los roles socialmente demandados? ¿En qué medida lo hace? ¿Con qué recursos humanos?

- **Los recursos humanos del sector público después de la reforma**

Este trabajo intentará centrarse en el análisis de la capacidad de la Administración Pública de dar cumplimiento a los objetivos señalados, con los **recursos humanos** con que cuenta, las herramientas de reclutamiento, selección y promoción que habitualmente han sido empleadas ; los programas de desarrollo de carrera y básicamente la capacidad de aprovechar de la manera más eficiente *competencias diferenciales*.

**-La herencia**

La Administración Pública en la Argentina pasó por distintos períodos de auge y decadencia que acompañaron de manera más o menos funcional los distintos modelos económico-sociales y de gestión estatal imperante en cada etapa. Pasó así de conformar un cuerpo burocrático medianamente eficaz y con un cierto prestigio social en la primera parte de este siglo -aún cuando el clientelismo fue a lo largo del tiempo una práctica usual, con períodos más o menos escandalosos- a una marcada degradación en las últimas décadas que generó un fuerte rechazo social, al que contribuyeron de manera no inocente ciertos intereses. El déficit e ineficiencia de la empresas y servicios públicos, el deterioro de prestaciones básicas, el desprecio por las necesidades y el tiempo de los ciudadanos contaminaron perversamente la visión que el público conforma de **todo** el aparato estatal en una generalización probablemente abusiva e injusta. (3)

**-Los primeros cambios profundos**

A partir de la década del '80, con el incipiente debate sobre el rol del Estado -donde se discutían aspectos tales como si éste debería hacerse cargo por sí mismo de los servicios básicos o bien debería reservarse el rol regulador y controlador- se va construyendo un cierto consenso entre los partidos mayoritarios y en la sociedad civil sobre la necesidad de asumir los roles básicos con eficacia y solvencia para lo que se requieren recursos humanos capacitados y éticos, especialmente en los niveles de dirección y alta gerencia.

Se van instrumentando así, con marchas y contramarchas, una serie de acciones, algunas de las cuales perduran y siguen desarrollándose. Un rápido repaso de los avances logrados a partir de la década del '80 no puede dejar de señalar los siguientes:

**-Creación y consolidación de cuerpos profesionales** en base a estrictos criterios de selección, evaluación y promoción, referidos exclusivamente al mérito. **El Cuerpo de Administradores Gubernamentales**, actualmente con 200 integrantes, constituye el ejemplo paradigmático de este avance conceptual y pragmático. El Cuerpo está constituido por una élite de graduados universitarios en diversas disciplinas, reclutados equitativamente tanto en el sector público como en el privado, seleccionados a través de rigurosos exámenes teórico-prácticos, complementados por entrevistas técnicas y psicológicas; formados durante períodos prolongados y de manera intensiva en contenidos teóricos y aplicaciones prácticas; en proceso de capacitación y actualización permanente y con sistemas de promoción vinculados al mérito. El Cuerpo de Administradores Gubernamentales tiene fuertes puntos de contacto con los modelos de servicio civil francés e inglés.(4)

En esta misma línea de conformación de un servicio civil altamente capacitado deben señalarse la *Escuela de Abogados del Estado* y la de *Economistas de Gobierno*.

**-Instrumentación de sistemas de reclutamiento y selección basados en la idoneidad y las competencias específicas requeridas para cada posición.** El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), en cierta medida, y particularmente el sistema de Cobertura de Cargos con Funciones Ejecutivas, que incorpora a profesionales convocados públicamente y seleccionados en base a su experiencia y sus habilidades gerenciales específicas, constituyen ejemplos de esta modalidad, emparentada en buena medida, con el **sistema abierto** usado en los Estados Unidos.

**-Pasaje de sistemas de promoción basados exclusivamente en la antigüedad a otros que incorporan variables asociadas al mérito y la capacitación.** La valorización, aún muchas veces en la instancia del discurso, de este tipo de dimensiones, es valiosa en sí misma, sin que esto implique omitir las perversiones bastante frecuentes que se observan en su implementación.

**-Importancia creciente de la capacitación en todos los niveles.** Como en el punto anterior, se considera que la enunciación de la temática y la incorporación como práctica habitual constituyen hechos positivos, aunque se observe todavía mala asignación de recursos y escaso criterio en la determinación de prioridades.

**-Incorporación paulatina de técnicas y herramientas de gestión de probado éxito en el sector privado.** En este sentido, se ha avanzado considerablemente en la disminución del prejuicio existente en el seno de la administración con respecto a los modelos de gerenciamiento del sector privado y a la supuesta imposibilidad de trasladar esas herramientas con cierto grado de eficacia. Este punto constituye, a mi juicio, un tema clave en la agenda de discusión de gerenciamiento público.

- **Los déficit y puntos débiles más notables**

Consideraremos, a continuación, cuáles son los elementos que conspiran contra los procesos de modernización y desarrollo de una administración que se enmarque en los parámetros ya enunciados:

-En primer lugar, sin duda, **la persistencia de prácticas clientelísticas** en diversos ámbitos y niveles de decisión y gestión. Lamentablemente, muchos funcionarios políticos consideran aún a la administración como un botín de guerra y persisten en no distinguir las funciones claramente políticas de las que tienen un carácter técnico y profesional. A diferencia de otros países como Gran Bretaña, por ejemplo, donde funcionarios de carrera alcanzan el nivel de Subsecretaría, en la Argentina la carrera administrativa finaliza en el nivel directivo quedando como cargos políticos, en el caso de los Ministerios, tres niveles: Ministro, Secretarios y Subsecretarios. Parece claro que este esquema satisface ampliamente la necesidad de la representación y ejecución política. Sin embargo, es común que se intente avanzar sobre los cargos directivos -que desde hace casi 7 años se cubren a través de procesos de selección en principio transparentes y basados en el mérito- tratando de ocuparlos con miembros del partido de turno o bien con personas influenciables o dóciles ante las demandas sectoriales

La experiencia iniciada con el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa constituyó un enorme avance al respecto. Hasta ese momento, los niveles de dirección y alta gerencia se

ocupaban con funcionarios políticos que cesaban habitualmente con cada cambio de Ministro o aún de Subsecretario, de quien dependían.

El nuevo sistema establece para estos cargos un proceso de selección riguroso basado exclusivamente en el mérito, sometido a evaluaciones periódicas y con una relativa estabilidad de 5 años. El sistema se aplicó de manera muy diversa : en algunos organismos se procedió con gran transparencia y fuerte independencia frente a las presiones por parte de los Comités de Selección, pero en más organismos de los que sería deseable se procedió a dar cierta legitimidad a funcionarios digitados por el poder de turno, pervirtiendo un esquema útil y renovador para captar los mejores recursos. En otros casos, al producirse cambios de administración, se efectuaron arbitrarias revisiones, reasignaciones y aún despidos de directores competentes pero sin apoyo político, para colocar amigos o personas más dóciles ante requerimientos no precisamente técnicos .

Diversos estudios muestran la correlación negativa existente entre la existencia de procesos de selección por mérito y actos de corrupción, por lo que este tipo de prácticas deberían ser erradicadas.

El uso perverso de un sistema teóricamente válido, que implicaba un avance real sobre lo que se conocía hasta ese entonces, ha causado descreimiento y desaliento entre quienes creyeron que constituía una vía legítima de incorporar gerentes con alto grado de competencia, tanto del sector privado como del público. Debe señalarse, sin embargo, el ejemplo de algunos ministerios como el de Trabajo de la Nación, donde el sistema fue aplicado con gran transparencia, particularmente entre 1994 y 1995, conformando un sólido cuerpo directivo integrado y motivado. Lamentablemente, modificaciones introducidas con motivo de las llamadas Segunda Reforma de Estado de 1996 alteraron en parte ese estado de situación con reestructuraciones y reasignaciones no siempre acertadas.

El consenso sobre la necesidad de consolidar un cuerpo de gerentes y directivos para instrumentar las políticas de Estado con independencia de intereses partidarios cortoplacistas y alejados de las necesidades prioritarias de la sociedad civil, es, a mi juicio aún precario. Puede parecer un tema de discusión propio del siglo pasado en otras sociedades y culturas pero en América Latina todavía constituye un tema pendiente, con un doble discurso y acciones que contradicen las declaraciones y los compromisos.

***-La existencia de programas de capacitación divorciadas de las necesidades reales de las organizaciones y de sus integrantes.*** Frecuentemente se observa la implementación de numerosos cursos sobre temáticas que no responden a las necesidades críticas. La obligación de asistencia a determinadas actividades para alcanzar promociones conspira contra el objetivo de lograr un aprovechamiento racional de los recursos implicados.(5)

***-Incorporación de innovaciones tecnológicas sin análisis crítico de su conveniencia y de la racionalidad de su adquisición.*** Este tema tiene varias implicancias, algunas de las cuales escapan a las limitaciones de este artículo.

***-Dependencia de consultores externos.*** Sobre este punto, nada más ilustrativo que el comentario autocrítico que realiza el informe de 1997 del **Banco Mundial** ya citado: *"En países dependientes de ayuda, los donantes a veces alivian, pero a menudo empeoran, el problema de la débil capacidad central. En la medida en que su asesoramiento en políticas*

*suple la debilidad central, ayudan a resolver problemas puntuales de corto plazo. Pero tal asesoramiento no hace nada para construir capacidad de largo plazo si los políticos fracasan en reconocer la necesidad, en última instancia, de apoyarse en expertos locales. Los asesores externos pueden incluso fragmentar la capacidad central de formular políticas generando entendimientos bilaterales con ministerios para múltiples proyectos, sin determinar si sus efectos acumulativos son sustentables colectivamente o mutuamente consistentes. En muchos países los programas de inversión pública se han convertido en repositorios pasivos de proyectos conducidos por consultores externos, cuyos costos recurrentes una vez cumplimentados, continúan acumulándose, contribuyendo a expandir la brecha fiscal"(6)*

**-Sistemas de promoción subjetivos y/o clientelísticos.** Si bien se ha avanzado en el diseño de sistemas de evaluación de desempeño que por lo menos en teoría, valorizan la competencia, el desarrollo de habilidades, la formación continua y otras variables vinculadas al mérito, en la práctica la implementación de estos sistemas se encuentra con grandes trabas, que se suman a las dificultades que las evaluaciones presentan en el sector privado. Es difícil construir parámetros representativos y no arbitrarios, aislar factores personales que interfieren en la neutralidad, construir mediciones confiables de performance de actividades complejas y de aspectos actitudinales.

En el sector público la neutralidad es aún más difícil de lograr que en el sector privado. Existe un alto margen de discrecionalidad en la medida en que las posiciones más altas en la escala administrativa son evaluadas por funcionarios políticos, que no siempre dan prioridad a variables de mérito o excelencia en la gestión sino a la mayor o menor maleabilidad de los directores de carrera frente a sus demandas. Al mismo tiempo, este esquema debilita la acción del gerente o directivo y lesiona la seguridad e independencia con que debería ejercer su función.

**-Existencia de sistemas de estabilidad en el empleo demasiado rígidos u excesivamente flexibles.** En este aspecto parte de la administración aparece protegida por regímenes laborales de larga data que hacen casi imposible la separación de empleados y que restringen seriamente la competencia de los gerentes o directivos para configurar equipos de trabajo responsables y motivados. La aplicación de incentivos, reconocimiento y otras herramientas usuales en el sector privado son inaplicables en este contexto, generando situaciones de injusticia e iniquidad.

Otros empleados, sin embargo, sufren modalidades de contratación altamente precarias, con inestabilidad y desprotección. Gran parte de los organismos públicos en la Argentina basan su actividad en el trabajo de un número creciente de personal contratado con suma precariedad, que no puede planificar su horizonte laboral más allá de dos ó tres meses. Es difícil elaborar estrategias de gestión de recursos humanos en un escenario de tanta incertidumbre con personal sin protección de salud y seguridad social y sometido a fuerte stress por la inseguridad de su futuro laboral.

- **Alternativas y propuestas**

Por las razones que se han expuesto aparece como necesidad prioritaria consolidar un servicio civil competente, muy bien formado y seleccionado, sometido a evaluaciones de resultados de manera objetiva e independiente de favoritismos y clientelismos.

Surge como paso previo para lograr este objetivo, la elaboración de un consenso entre los partidos políticos que asegure reglas claras y respeto a los funcionarios de carrera por parte de quienes periódicamente se van alternando en el gobierno .

Desde un punto de vista, se debería emular lo que sea asimilable de modelos externos como el servicio civil inglés o el francés, incorporando también aspectos de otros modelos, como el norteamericana, basado en la gran apertura hacia el mercado de gerentes del sector privado que se incorporan con dinamismo al sector público.

Un análisis objetivo permite ver que en la Argentina se han aplicado en las dos últimas décadas, éstas dos estrategias básicas con resultados interesantes aunque perfectibles, como se ha señalado en párrafos anteriores.

### ***Los dos modelos básicos de gestión pública.***

1. Por una parte, ***el sistema tradicional de servicio civil empleado por la mayoría de los países europeos.*** Este modelo se caracteriza por valores tales como la excelencia de formación de tipo generalista, la lealtad, el espíritu de cuerpo, el prestigio, el compromiso a largo plazo, la identificación con los objetivos del sector público. Estos valores resultan imprescindibles en la administración central, donde los resultados no son fácilmente medibles en el corto plazo. El desempeño exitoso de estos cuerpos profesionales -como se observa en los países desarrollados- está fuertemente vinculado con la estabilidad de las posiciones, la adecuada retribución, el reconocimiento público y la autonomía frente a presiones partidarias o sectoriales. El reclutamiento, la selección y promoción basados en el mérito restringen el patronazgo y atraen y retienen a los mejores recursos humanos.

Por otra parte, el espíritu del cuerpo propio de estos sectores favorece el compromiso y la identificación con los objetivos públicos y los valores democráticos, nutre el propio control interno y reduce el costo de la corrupción

Como ya se ha mencionado, diversos estudios empíricos avalan esta hipótesis.

En la Argentina el ***Cuerpo de Administradores Gubernamentales*** constituye una experiencia muy afín con lo señalado. Se trata de un conjunto de profesionales rigurosamente seleccionados, con alta exigencia de desempeño, visión generalista del Estado, diversas competencias que abarcan el ejercicio de altas funciones directivas y gerenciales, el liderazgo de proyectos, el desarrollo de estudios e investigaciones y el asesoramiento y la consultoría en distintos ámbitos del sector público.

2. ***El modelo abierto.*** Este modelo se centra en la incorporación de gerentes y especialistas en diversas áreas que se reclutan en el mercado, también en base a la utilización de criterios de idoneidad, eficiencia y existencia de competencias específicas. Las pruebas de admisión



tienden a ser más específicas y orientadas a la tarea a desarrollar que las que se administran el modelo precedente.

En la Argentina, el **Sistema de Selección de Cargos en Funciones Ejecutivas** se inscribe en esta línea y, pese a que su aplicación no ha sido transparente en todo el ámbito de la Administración Pública, ha demostrado su éxito y capacidad dinamizadora del cambio en aquellas áreas del Estado donde se ha administrado correctamente

La agenda de problemas a resolver por parte de los estados de los países emergentes, conjunto en que la Argentina se inscribe, requiere imaginación pero también la existencia de reglas claras y respeto a la capacidad profesional instalada y desaprovechada en gran medida. En ese marco, una estrategia interesante consistiría en *combinar los dos sistemas de gestión señalados*, en la medida en que no son excluyentes sino por el contrario, fuertemente complementarios. Las necesidades son tantas y los desafíos tan complejos que no sería razonable descartar recursos y limitar el desarrollo de alternativas para mantener ortodoxias o concepciones unilaterales.

El desarrollo de cuerpos profesionales como el de Administradores Gubernamentales parece ser francamente recomendable, básicamente, porque ya existe una experiencia exitosa que ha atravesado gestiones políticas de distinto signo sin perder su identidad, incorporando gradualmente nuevos integrantes sin descuidar la calidad de la formación ni la alta exigencia para la admisión. Comparte con otros modelos de servicio civil la existencia de una concepción común, en tanto cuerpo, sobre qué comportamientos internos y externos son compatibles con los valores comprometidos; esta concepción se basa en normas escritas pero también informales, reflejadas en conjuntos de objetivos y en el sentido ético y democrático de su función. Sus miembros comparten una visión y un sentido de pertenencia que impone autodisciplina y coherencia en el cumplimiento de propósitos grupales y en el desempeño individual. *Este compromiso resulta crucial en países emergentes donde las tradiciones democráticas son más frágiles*

La existencia de un sólido servicio civil debería ser complementada con la incorporación, en un marco de mayor flexibilidad, de gerentes para áreas básicamente ejecutivas o de muy alta especialización temática. En la Argentina éste es el caso del Sistema de Cargos con Funciones Ejecutivas, que recluta gerentes en el mercado abierto, tratando de igualar condiciones de competencia con el sector privado a través de las retribuciones y las condiciones de desarrollo. Puede ser muy exitoso si se perfeccionan algunos de sus instrumentos, se asegura la transparencia de procesos de selección y se elimina el patronazgo de las evaluaciones de desempeño. Esto ha ocurrido en algunos ministerios y organismos, aunque, lamentablemente, no ha sido la regla aplicada en todos los casos.

La combinación de éstas dos sistemas básicos de *alta administración y gerencia* requiere, para ser exitosa, un cambio cultural referido a la percepción del Estado desde la sociedad y a la valorización de los funcionarios públicos. Este cambio sólo es posible si desde los estamentos políticos se reconoce la diferenciación de competencias y se respetan los distintos espacios de gestión de manera no competitiva sino complementaria. El gerente público se mueve en un contexto político, al que debe conocer e interpretar, pero que no debe anular su independencia de criterio. Edward Bridges, ex secretario del gabinete inglés lo define así: *"...un funcionario del servicio civil debe estar bien familiarizado con el contenido político de su trabajo(...) al mismo tiempo, él es el menos político de todos los animales..."*

*Debe actuar con autonomía para mantener una conveniente imparcialidad entre los muchos reclamos e intereses que puedan presionarlo".(7)*

La agenda de corto plazo no debería omitir la discusión de los temas planteados, así como los que se enuncian a continuación sin carácter excluyente:

*-Redefinir y simplificar sistemas normativos* que retardan y en algunos casos impiden la obtención de resultados en un marco de racionalidad operativa. Las relaciones costo - beneficio **también** deben aplicarse a la administración central.

*-Desarrollar sistemas de retribución e incentivos* más flexibles y favorecer una mayor movilidad intra e interorganizacional.

*-Avanzar en la descentralización* de ministerios y organismos a través de unidades de gestión con suficiente autonomía para ser evaluadas por sus resultados, incorporando las más modernas tecnologías de gestión de recursos.

Como ha sido señalado a lo largo del documento, los objetivos propuestos sólo podrán alcanzarse de manera sistemática y sustentable si se cuenta con un cuerpo de administración eficaz autónomo y responsable, que contribuya a la revalorización de la gestión pública.

## **Notas**

(1) Ver A. Cuñarro: "*La Reforma del Estado y los Recursos Humanos.*" Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental n.9 1997

(2) *World Development Report*. Overview. Banco Mundial.1997

(3) Sobre este punto, ver : A.Cuñarro ; op.cit

(4) En distintos números de la revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* se encontrará mayor información sobre las características y el desempeño del C.A.G.; también en el trabajo de O. Oszlak: "*Los A.G. La creación de un cuerpo gerencial de élite en el sector público argentino*", presentado en la Conferencia del Banco Mundial en Washington, mayo de 1993

(5) Alicia Cuñarro; op.cit

(6) Banco Mundial; op. cit. pág. 84

(7) Bridges, Edward; cit. en *Style in Administration* ed.Chapman, 1973

## **Referencias bibliográficas**

*-World Development Report*, 1997. Banco Mundial

*-Style in Administration*, Ed. Chapman. London, 1973

-Henry Gómez: *Government Reform in Latin America. How far have we come?* IASIA Annual Conference. Quebec, Julio 1997

-Revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* Buenos Aires. n.1, otoño 1994 y n.9, otoño 1997.

-Drucker, Peter: *Las nuevas realidades*. Ed. Sudamericana, 1990

-Kliksberg, Bernardo (comp.) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. FCE / INAP, 1994

-Mintzberg Henry: *El capitalismo necesita del equilibrio. No es posible manejar al gobierno como a una empresa* en Harvard Business Review, 1997

### **Breve reseña biográfica**

Alicia Cuñarro es licenciada en Sociología, graduada por la Universidad de Buenos Aires y Administradora Gubernamental. Ha orientado su carrera hacia la problemática de los recursos humanos y la modernización de las organizaciones públicas. Ha coordinado programas y asesorado a altos funcionarios de gobierno en la Rep. Argentina (Ministerio de Trabajo de la Nación, Secretaría de la Función Pública, Universidad de Buenos Aires). En su paso por la actividad privada, ha gerenciado unidades y áreas de gestión en el campo de su especialidad.