

LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS RECURSOS HUMANOS

Alicia Cuñaro (*)

La Reforma del Estado en la Argentina, considerada en su sentido más amplio, es un proceso iniciado en la década del '80, en los años inmediatamente posteriores al advenimiento de la democracia. Este proceso -que necesita un dinamismo permanente- ha tenido marchas y contramarchas, avances y retrocesos. Sin embargo, es posible aislar algunas ideas centrales que aparecieron en las primeras etapas y que aún permanecen como ejes de la reforma.

- El abandono por parte del Estado de su rol de empresario.
- El mejoramiento de la calidad de los servicios que se brindan y un cambio profundo en la actitud de la Administración frente o hacia el ciudadano.
- La adopción de criterios de eficiencia y racionalidad en la gestión que permitan el desarrollo de las políticas trazadas y una mejor asignación de recursos -incluyendo aquí la reducción del gasto público.
- La adecuación de los recursos humanos a las condiciones emergentes de los procesos de cambio. Debemos considerar aquí las sucesivas reducciones de personal, las experiencias de selección e incorporación de gerentes formados en el sector privado, los programas de capacitación implementados, etc.

En este trabajo se considerará particularmente el último punto, evaluando el éxito o el fracaso de las medidas implementadas en la Administración Central, las herramientas utilizadas, el estado de situación en el presente y las propuestas posibles.

LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL

Históricamente -y con la posible inexactitud que implica toda generalización el acceso a puestos en la Administración Pública estuvo vinculado con mecanismos clientelísticos (políticos, sindicales) familiares (reemplazo de agentes por cónyuges o hijos) y en general, criterios de selección alejados de la idoneidad como requisito básico. Se puede presuponer, entonces, que los empleados públicos no conformaron una muestra del mejor nivel de recursos humanos existente para cada período. Este mal comienzo -personal reclutado con independencia de su idoneidad para la función- se veía reforzado por la inexistencia de programas de capacitación, o, en caso de que los hubiera, su escasa vinculación con las necesidades institucionales. En este sentido, el Estado ha sentado escuela en la modalidad de entender la capacitación no como un recurso para el mejoramiento de los procesos laborales, sino como un beneficio al personal.

La falta de sistemas de evaluación de desempeño serios, objetivos y transparentes contribuyó también a reforzar los aspectos perversos de las modalidades de reclutamiento, selección e incorporación. Pero, fundamentalmente, la existencia de un contrato de permanencia casi vitalicio entre el empleado y la Administración -la estabilidad del empleado público convertía al empleo público en un bien intangible, con indiferencia frente a la eficacia del desempeño, la responsabilidad ejercida y la utilidad del trabajo para la institución.

Este status especial de los empleados públicos fue permitido y legitimado por un cuerpo directivo constituido como apéndice del estrato político. Podría decirse que resultaba altamente funcional, en un esquema donde en los cargos de dirección los nombramientos tenían carácter político en la mayoría de los casos.

La arbitrariedad del sistema también permitió la utilización de mecanismos de exclusión (racionalizaciones, disponibilidades, regímenes de retiros voluntarios) no siempre racionales ni justos. Por el contrario, estas medidas sirvieron, en muchos casos, para excluir a los mejores y premiar a los ineficientes.

Como es sabido este estado de situación fue percibido negativamente por la población, generando un rechazo y una condena generalizada de los empleados públicos al atribuirles ineficiencia, irresponsabilidad y desconsideración hacia el ciudadano. Concomitantemente, los funcionarios de mayor rango fueron frecuentemente sospechados de ineptitud, corrupción e impunidad.

Sin embargo, en sus etapas iniciales y por un período que se prolonga hasta la tercera o cuarta década de este siglo, pertenecer a la Administración Pública generaba la seguridad de una carrera, estabilidad y cierto prestigio social. Claro que este modelo de administración pública satisfacía, en buena medida, las demandas sociales. En los años de predominio del modelo agroexportador, el Estado brindaba el apoyo necesario para el libre desarrollo de las relaciones de mercado. Las demandas en cuanto a educación y salud eran satisfechas de manera eficiente, con servicios de calidad, para una población escasa y con capacidad de integración a un mercado que los iba incorporando sin demasiados conflictos(1).

El modelo sustitutivo de importaciones, iniciado en la década del '30 e impulsado fuertemente por el primer gobierno peronista, trastocó considerablemente este esquema (2). Como señala Jorge Schwarzer: "... bajo la égida de Federico Pinedo se va creando una formidable red de organismos estatales de control e intervención que modifican profundamente las condiciones de funcionamiento de la economía argentina" (3). El Estado asumió entonces un rol empresario, generó empleo no siempre productivo (de acuerdo con el auge de las teorías keynesianas); las relaciones sociales se hicieron más complejas, y las demandas de la población se tomaron crecientes. Di Tella y Zymelman lo describen así: "Una importante fuente de inversión en el período de posguerra de la Segunda Guerra Mundial fue el Gobierno, cuya cuota en el total de la inversión bruta aumentó del 3,6% de la producción nacional bruta en el promedio de los años 1925/1929, al 8,7% de la producción nacional bruta durante el período 1949/1949" (4).

Los servicios brindados por el Estado (la mayor parte de ellos estatizados después de haber sido operados por el sector privado durante un largo período) se fueron tornando deficitarios e ineficientes. "A mediados de la década del 50, el proceso de estatización encuentra serios obstáculos en la economía argentina. La mayor parte de las empresas públicas presentan crecientes problemas de organización y mínima capacidad de crecimiento que se agrava en el marco económico relativamente paralizado. El déficit de algunos organismos empieza a pesar ominosamente dentro de las finanzas estatales (...). Las carencias energéticas, de transportes, comunicaciones e insumos básicos crean por momentos situaciones de estrangulamiento de las actividades privadas y generan fuertes reacciones sociales"(5). Los empleados públicos comenzaron a ser vistos como una casta privilegiada que el resto de la población financiaba con su trabajo productivo. La estabilidad como un valor intangible conspiraba contra cualquier cambio profundo de la relaciones laborales en el Estado. Si bien la legislación que amparaba a los trabajadores en el sector privado no era un modelo de flexibilidad, las condiciones de la oferta y la demanda fueron introduciendo cambios más allá de las normas(6). Esto no ocurrió en el Estado hasta mediados de la década del '80, cuando comenzaron los primeros intentos de adecuar el sector público a los cambios producidos en la sociedad.

LOS INTENTOS DE CAMBIO

A lo largo de la última década se han utilizado diversos instrumentos para revertir la situación descrita, con grandes avances, pero también con algunos retrocesos.

Consideremos las medidas más importantes que se fueron implementando y el relativo éxito o fracaso de cada una de ellas, referidas a los aspectos centrales de las políticas de recursos humanos en la Administración Central:

1. Relevamiento de los recursos humanos existentes. Análisis de potencial de desarrollo y condiciones de trabajo.
2. Modificación de estructuras organizativas.
3. Rol de la consultoría externa.
4. Sistemas de reclutamiento y selección.
5. Capacitación.
6. Sistemas de evaluación de desempeño.
7. Sistemas de retribución.
8. Regímenes de estabilidad en las funciones.
9. Descentralización presupuestaria en la administración de recursos humanos.
10. Motivación de los recursos humanos y comunicaciones internas

1. RELEVAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS EXISTENTES. ANÁLISIS DE POTENCIAL DE DESARROLLO Y CONDICIONES DE TRABAJO.

Es frecuente que exista en las organizaciones públicas un gran desconocimiento sobre las características del personal que las integra, sus condiciones personales, su aptitud para determinadas tareas, su predisposición o maleabilidad para acceder a diversos entrenamientos, sus motivaciones, el grado de satisfacción con la organización y sus condiciones de trabajo, etc. Se han realizado, en algunas jurisdicciones, encuestas e intentos de relevamiento de algunas de estas variables, con el pobre resultado que surge de los esfuerzos esporádicos y que no se insertan en una línea de trabajo pensada y coherente.

El desconocimiento de los recursos humanos con que se cuenta surge, desde esta perspectiva, de dos causas fundamentales:

- **La inexistencia de políticas de recursos humanos sistemáticas, sometidas a prueba y aplicadas con adecuada persistencia.** Sabemos que la Administración Pública es campo de experimentación de diversas teorías y distintas propuestas, ninguna de las cuales es llevada a cabo por un período medianamente prolongado como para poder evaluar sus resultados. Es un eterno recomenzar de propuestas, diagnósticos y recomendaciones que se aplican de manera parcial, sin trabajar adecuadamente con el personal involucrado, con improvisación y descuido con respecto al impacto que genera la intervención

- **La falta de buenas comunicaciones internas.** Tal vez uno de los déficit mas grandes de los organismos públicos esté constituido por este aspecto, del cual mucho se habla, pero sin lograr, en general, resultados satisfactorios

Una política efectiva de recursos humanos requiere la adopción de algunas medidas, entre ellas un relevamiento profundo de los recursos humanos existentes. Se entiende por ello un exhaustivo análisis del perfil de cada una de las personas que trabajan en una jurisdicción. Parte de esta información suele estar en legajos; otra surge de la aplicación de diversos instrumentos: cuestionarios, entrevistas con el empleado y sus superiores, etc. Un buen relevamiento permite inferir no sólo el potencial de desarrollo, sino la capacidad de adaptarse a nuevas funciones, la detección de competencias, la flexibilidad frente a los cambios, las necesidades y disposiciones hacia la capacitación y/o el entrenamiento específico en determinadas técnicas.

Tradicionalmente, tanto las organizaciones públicas como las empresas privadas han puesto el énfasis en la descripción minuciosa de puestos y en la determinación de perfiles rígidos en base a las variables que surgían de esos descriptivos. Este esquema es poco operativo en la organización del trabajo actual. Es difícil hablar ya de puestos, hay grupos de funciones más o menos amplios, que cambian con bastante velocidad. Lo que se espera de un empleado es cierto grado de versatilidad que le permita pasar de una función a otra sin demasiado costo para la organización y para sí mismo.

En este marco, las áreas de recursos humanos deberían trabajar en el análisis de los objetivos de cada área (sustantivas o de apoyo), con un buen conocimiento del personal que la integra, su potencial, el tipo de relaciones que se establecen (particularmente las informales) entre ellos, con el resto de la organización y con el exterior (otras organizaciones público en general). Asimismo, el área de recursos humanos debería saber que tipo de intercambio se pueden realizar entre las distintas áreas para mejorar la gestión global.

El enfoque señalado pone el acento en el funcionamiento de cada grupo de trabajo, más que en el individuo. Son muy pocas las funciones que se pueden desarrollar de manera aislada, por lo que seguir aplicando herramientas y estrategias basadas en el individuo implica un anacronismo y no responde a las necesidades del presente.

2. MODIFICACIÓN DE ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Es una vieja tentación a la que pocos funcionarios resisten: tratar de inducir transformaciones en la gestión y el aprovechamiento de los recursos humanos a través -casi exclusivamente- de cambios en las estructuras que heredan.

Este comportamiento tiene algo de ilusorio y voluntarista. Así como las leyes no cambian las relaciones sociales, sino que por el contrario recogen los cambios ya instalados y aceptados socialmente, las nuevas estructuras pocas veces introducen novedades, salvo contadas excepciones. En general, se trata de poner nuevos nombres y describir supuestas nuevas funciones con léxico diferente.

El diseño de una nueva estructura puede constituir una necesidad en determinados procesos, pero la Administración ha abusado de este instrumento con escasos logros y grandes distorsiones en las relaciones con el personal y el público. Parecería prudente analizar las consecuencias indeseables de este tipo de cambios: inseguridad, desmotivación resentimiento, pérdida o desaprovechamiento de personas útiles para la organización, incorporación innecesaria de otros que luego pasarán a integrar una nueva masa de desplazados, costos elevados, ambigüedad de señales hacia el exterior, duplicación o superposición de funciones, etc. Podrían citarse innumerables ejemplos de estas consecuencias.

Es sabido que muchas veces la supresión de secretarías, subsecretarías o

direcciones no implica ahorro genuino, ya que las funciones pasan a ser desempeñadas por otras unidades y frecuentemente las reducciones de personal se acompañan con nuevas incorporaciones. Es probable que esto sea necesario en algunos casos, pero parece peligrosa su adopción como modelo de comportamiento organizacional, más aún si se lo aplica imprudentemente.

En algunas oportunidades se han observado patológicas duplicaciones de la organización formal con otras paralelas, constituidas por personal contratado y/o consultoras de distintos organismos internacionales o bien de empresas privadas, produciendo un traslado del eje decisorio en función de la ubicación del poder real. Estas superposiciones son perniciosas en la medida en que socavan la legitimidad de la organización formal y del cuerpo directivo de la institución, configurando un desaprovechamiento de recursos humanos y materiales de gran importancia, así como la generación de mensajes confusos al exterior de la organización. En este sentido, parecería conveniente trabajar con estructuras simples y muy flexibles, definiendo funciones amplias que permitan dar respuesta a las nuevas demandas sin necesidad de producir cambios formales o generar paraestructuras.

3. ROL DE LA CONSULTORÍA EXTERNA

Se ha convertido en una práctica habitual la presencia en distintos ámbitos de la Administración Pública, de numerosos consultores externos, representantes de empresas privadas o de organismos internacionales. La intervención de estos especialistas es en principio saludable, ya que, además de aportar sus conocimientos y experiencia en temas específicos, actúan en muchos casos como movilizadores del personal de planta permanente, al producirse un intercambio de abordajes y metodologías que puede ser enriquecedor.

En algunas oportunidades, sin embargo, el tema de la consultoría externa ha sido abordado de una manera acrítica. Se tiende a suponer que todo lo que proviene de organismos internacionales o de la actividad privada es bueno en sí mismo; por supuesto, no siempre es así. En la práctica se ha ido generando un circuito en el que los mismos organismos auditan su propio trabajo, legitimando y perpetuando programas no siempre adecuados o beneficiosos. El grado de control que el Estado efectivamente ejerce sobre el comportamiento de este tipo de asistencia técnica no tiene, a veces, el alcance necesario. En cuanto a las consultoras privadas, sus intervenciones en el sector público tampoco han sido objeto de un análisis riguroso en cuanto a su aporte concreto y sobre todo la relación entre los altos costos que generan y el beneficio que efectivamente brindan. Si bien han sido y siguen siendo necesarias e irremplazables en diversas áreas, en más de una oportunidad se ha visto a algunas de ellas cobrar importantes honorarios por el desarrollo de diagnósticos, la elaboración o la propuesta de reformas, utilizando como mano de obra gratuita a funcionarios y empleados de la institución en que están operando. Aunque esto no sea siempre reconocido, el Estado cuenta con cuerpos de profesionales altamente capacitados y entrenados en modernas técnicas de gestión que, por diversas razones, ven limitado y acotado su campo de acción, o bien deben subordinarse a los expertos que se contratan.

El rol de la consultoría externa debería estar limitado a la necesidad de asesoramiento o la implementación de servicios especiales, por períodos acotados y con una evaluación estricta de los resultados y del beneficio que obtiene por la organización contratante. Su permanencia por períodos prolongados "al lado de" o "sobre" la línea estructural no parece constituir una práctica recomendable. Sería conveniente que el Estado relevara sus propios recursos antes de definir la contratación de consultoras externas. En los casos en que sea necesario hacerlo, se debería efectuar un monitoreo preciso del desarrollo de las actividades de los consultores, su costo, el cumplimiento de los cronogramas fijados, así como de la utilización de recursos humanos y materiales de la organización.

4. SISTEMAS DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

Este es uno de los aspectos en que pueden observarse cambios significativos. De las habituales recomendaciones, prácticas clientelísticas, herencia de puestos y otras costumbres institucionalizadas, se ha avanzado hacia sistemas de convocatoria abierta y pública y se han adoptado metodologías de selección objetivas y precisas, orientadas hacia la evaluación rigurosa de capacidades y habilidades específicas. Esto es particularmente notable en el sistema de selección de cargos críticos (funciones de alta dirección). Si bien es cierto que en muchas jurisdicciones perviven y coexisten las modalidades clientelísticas de incorporación de personal, es importante remarcar que en algunos ministerios y organismos se han revertido las tradicionales vías de acceso a las diferentes posiciones.

En este sentido, más allá de que los avances hayan sido parciales, no puede negarse que implicaron un cambio cualitativo y profundo con respecto al pasado, en un área particularmente sensible y que genera fuertes mecanismos defensivos para el mantenimiento del statu-quo.

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, normado por el decreto 993/91 y sus modificatorios, ha contribuido a instalar en la conciencia de muchos funcionarios la necesidad de generar y respetar la existencia de un cuerpo directivo de perfil técnico, apto para instrumentar y llevar adelante las políticas que se establecen en un nivel superior. Reconocer la especificidad de este estrato de gerentes públicos, teniendo en cuenta la complejidad de las relaciones que se establecen con los niveles de decisión política y, en sentido inverso, con el resto de la línea, constituye un aspecto central sobre el cual se debe seguir trabajando y profundizando. Se debería insistir en la difusión de un sistema que amortigüe el impacto de los partidismos, asegure la

continuidad institucional más allá de los cambios políticos y que sirva a la consolidación de un Estado eficiente.

En lo que se refiere a las posiciones de nivel inferior, el avance ha sido más modesto, ya que existen aún fuertes restricciones y ciertos privilegios que hacen difícil introducir cambios profundos. Parecería conveniente utilizar sistemas de reclutamiento más abiertos, con aplicación de metodologías de selección dinámicas y flexibles.

Un punto a considerar es la conveniencia de que las distintas jurisdicciones puedan moverse con mayor autonomía en el desarrollo de sus procesos de reclutamiento y selección, poniendo en práctica una efectiva descentralización. En este sentido, la modalidad de cobertura de los llamados Cargos Críticos presenta más flexibilidad y mayor autonomía, lo que redundaría en procedimientos de selección más ágiles y eficientes que los que son utilizados para posiciones sin funciones ejecutivas.

No pueden dejar de señalarse los riesgos de digitación y arbitrariedad que aún subsisten. Una de las maneras de evitarlos es la constitución de comités de selección pluripartidarios, integrados por especialistas en las áreas de que se trate y por profesionales en recursos humanos, que puedan desenvolverse en un marco de objetividad y respeto profesional.

5. CAPACITACIÓN

El Estado invierte recursos considerables en la capacitación de su personal permanente y transitorio. Los resultados de esta inversión son heterogéneos y no siempre proporcionados a la magnitud del esfuerzo que se realiza. Parece conveniente que el tema se replantee con sentido crítico y falta de prejuicios.

En el sector público existe una tendencia a considerar la capacitación como un bien valioso en sí mismo. Esta creencia parte de la premisa de que todo aprendizaje es útil, independientemente de los contenidos que incorpore, el contexto en que opere, la relación con el trabajo que se realiza, etc. Esto podría ser aceptado -o no- en un plano teórico y desde la perspectiva del individuo pasible de ser entrenado, pero de ninguna manera puede ser legitimado desde el punto de vista de la organización o desde la consideración del interés general.

Los vicios más comunes que se han observado en la capacitación que se brinda al personal en el sector público son, desde la perspectiva señalada, los siguientes:

- Desconocimiento de los requerimientos puntuales de capacitación de cada jurisdicción, área, grupo laboral e individuo. Esto tiene que ver también con el desconocimiento que la mayoría de las jurisdicciones tienen con respecto a las características y el potencial de recursos humanos
- Excesiva centralización en el diseño de programas, la definición de contenidos, el dictado de cursos o la organización de talleres, con la consecuente tendencia a administrar productos similares para ámbitos y personas diferentes.
- Concepción de la capacitación como un beneficio al personal (sin explicitarlo), y no como una inversión de la organización vinculada básicamente con sus necesidades de desarrollo y su capacidad de brindar un servicio de calidad
- Limitada retroalimentación por parte del personal capacitado y falta de registro del impacto en el ámbito de trabajo
- Tendencia a "comprar" cursos que se ponen de moda y que cumplen la finalidad central de dar buenos réditos quienes los venden
- La concepción de que todo el mundo es pasible de ser capacitado y creer que la capacitación produce transformaciones casi milagrosas (7).

Un abordaje más realista permite observar que, lamentablemente, no todo el mundo se beneficia con la capacitación que recibe, por diversas razones (limitaciones en su capacidad o en su motivación, poco tiempo disponible para la aplicación de las herramientas incorporadas, inadecuación de los contenidos de la capacitación a las demandas de la realidad en que opera, etc.).

La falta de una adecuada evaluación de los costos y los beneficios de cada proceso de capacitación impide controlar como se invierten -o se malgastan- los recursos.

Parecería, en principio, que la capacitación debería surgir como un proceso posterior a la determinación de las necesidades de cada área, la disponibilidad de los recursos humanos existentes para capitalizar e incorporar a la actividad el aprendizaje de las nuevas herramientas, el análisis de otras alternativas (rotación del personal, incorporación de personas que ya cuentan con las habilidades requeridas, etc.). El sector público debería aplicar aquí los mismos criterios de racionalidad económica que aplican las empresas privadas.

Debería haber una mayor interrelación entre los organismos que centralizan parte de la capacitación que se brinda en el Estado y cada ministerio, secretaría u organismo. La masividad, excesiva heterogeneidad y falta de discriminación de objetivos de muchos

cursos que se imparten hacen surgir dudas sobre su efectividad. Este punto está vinculado con otro gran error en el abordaje de la capacitación: confundirla con un beneficio al personal. Por ejemplo, si bien puede ser interesante que muchos empleados aprendan inglés, no hay razón para que los ciudadanos tengan que pagar ese aprendizaje si no es de necesidad imperiosa para la función que desarrollan los capacitados. En todo caso, si una jurisdicción logra ahorros genuinos que le permitan desarrollar beneficios para sus recursos humanos, ese tipo de capacitación puede ser brindado explicitando claramente su carácter de beneficio 0 plus no remunerativo.

La capacitación no es entendida, en términos generales, como un proceso secuencial, con una medición y una evaluación objetiva del impacto que produce en las habilidades y destrezas de las personas y en su relación con su equipo de trabajo. En otras palabras ¿cómo se sabe si la capacitación que se brinda sirve o no de acuerdo con los objetivos señalados? Desde el punto de vista del interés público y la calidad de la gestión ¿tiene sentido gastar dinero en la capacitación de una persona próxima a jubilarse, o en el entrenamiento en el uso de herramientas que no se van a aplicar en el ámbito laboral, porque no son necesarias o bien porque no existen los medios para hacerlo?

Otra tendencia que se observa en algunos sectores del Estado es la de contratar cursos que brindan consultoras privadas sin evaluar de manera crítica cuáles son las novedades que introducen, qué vinculación tienen sus propuestas con las necesidades del organismo y qué demandas reales satisfacen. Esto no quiere decir que no haya que tratar de mantener al sector público vinculado en la mayor medida posible con los avances que se registran en la gestión de recursos humanos, pero sería saludable adoptar una visión crítica y no comprar paquetes muy bien presentados pero con escaso contenido o que simplemente implican una nueva y bien diseñada presentación de material trillado.

6. SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

La idea de incorporar algún sistema que evalúe el desempeño en base a parámetros objetivos parecería implicar un avance, aunque en la práctica esto no sea necesariamente así. La evaluación del desempeño es sumamente difícil si se pretende hacerla con objetividad y equilibrio aún en empresas privadas y con mayor razón en el Estado, donde intervienen factores distorsionantes difíciles de controlar.

En el sector público existe un mayor margen de arbitrariedad en los juicios de los funcionarios políticos encargados de evaluar o refrendar las evaluaciones, entre otras razones, por el carácter básicamente transitorio de su gestión. Cuestiones tales como favoritismos, clientelismos, mayor o menor docilidad ante demandas etc., tienen todavía peso a la hora de producir las evaluaciones. La existencia de cupos para las calificaciones más altas distorsiona y desvirtúa la seriedad con que debería encararse el tema. Lo mismo sucede con la fijación de porcentajes preestablecidos para cada categoría evaluativa. Si bien estadísticamente es probable que las calificaciones se distribuyan como una campana de Gauss esto no tiene porqué ser así en jurisdicciones de limitado número de personal o en grupos pequeños.

La existencia, en algunos casos, de sistemas donde la evaluación es efectuada casi exclusivamente por pares o colegas del evaluado, constituye la negación de principios elementales de objetividad. Factores tales como la competencia, cuestiones personales, amiguismos, etc., conspiran contra la seriedad de la evaluación. La opinión de los pares podría tenerse en cuenta, eventualmente, para analizar aspectos de comportamiento que no se adecuen a las normas establecidas para un grupo profesional. Pero, en lo que respecta al desempeño laboral, éste sólo puede ser evaluado por el responsable y los destinatarios de la actividad, juntamente con especialistas en el área y en recursos humanos, preferentemente no pertenecientes a la organización, y que por lo tanto no tengan compromisos con la misma o con algunos de sus actores.

La evaluación de desempeño individual es un instrumento útil y probablemente necesario. Deben considerarse, sin embargo, sus efectos negativos, tales como:

- Emergencia de conflictos entre el empleado y su jefe y/o sus pares
- Surgimiento de dificultades en el funcionamiento grupal; generación de competencia y distorsión del objetivo central de realizar una buena gestión, por la tendencia a atender más a la presión de demostrar que se realiza una buena gestión que a realizarla efectivamente (no siempre las dos cosas van juntas).
- Desaliento y falta de motivación por las arbitrariedades que eventualmente se producen.

Parecería razonable, entonces, no poner demasiadas expectativas en este instrumento, por lo menos mientras la Administración del Estado no pueda definir claramente para que la usa. Si bien pocas veces se lo explícita, los sistemas de evaluación de desempeño atienden diversos objetivos:

- Servir de base al establecimiento de un sistema de recompensas (Retributivas, de desarrollo de carrera) y de castigos (falta de promoción, exclusión).
- Retroalimentar procesos de trabajo y mejorar la gestión individual.

- Asegurar el cumplimiento, por parte del empleado, de determinados comportamientos.
- Premiar la mayor o menor adaptación a los objetivos de la organización y/o del respectivo jefe.
- Proteger la existencia y permanencia de grupos, vinculando la evaluación positiva con la adhesión y/o pertenencia al grupo que pretende mantener el liderazgo.
- Diferenciar y, sobre todo, hacer explícitas las disparidades de rendimiento o el grado de adaptación de cada uno de los empleados o funcionarios.

Algunos de estos objetivos parecen adecuados; otros, sin embargo, no son deseables en una institución que pretenda realizar una gestión eficiente, con parámetros de justicia y respeto hacia sus integrantes.

Se trata de determinar cuáles son los factores que inciden negativamente en los procesos de evaluación más comunes, a fin de poder elaborar algún esquema más objetivo y racional.

DIFICULTADES PARA LA ESTANDARIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

El cumplimiento eficiente de las metas trazadas en cualquier área de trabajo depende de numerosas causas que se interrelacionan y que actúan unas sobre otras. Muchas de ellas son exteriores a la organización, al área y al grupo de trabajo. Los sistemas de evaluación existentes tienden a cargar el peso sobre el individuo, con independencia, en la mayoría de los casos, de la mayor o menor dificultad en la consecución de logros. En otras palabras, hay áreas y posiciones en las que es relativamente fácil obtener logros y otras donde, aunque el trabajo sea muy arduo, es aleatorio o extremadamente difícil alcanzar buenos resultados. De la misma manera, no es lo mismo reportar a un supervisor que a otro, etc. Es difícil realizar una adecuada medición y neutralización de estas disparidades.

Por otra parte, la evaluación de desempeño implica un corte estático que examina el comportamiento pasado. En este sentido, es una herramienta poco dinámica en procesos de cambio acelerado, donde es más útil para la organización detectar habilidades, potenciales y competencias para la gestión futura que juzgar el desempeño ex-post.

Habría que poner en discusión la utilidad de los sistemas de evaluación de desempeño tal como están planteados y pensar alternativas más dinámicas, menos costosas para el individuo, el grupo y la organización. Sí deberían mantenerse los premios a los desempeños realmente notables y los castigos a los verdaderamente deficientes, con parámetros muy claros y alejados de cualquier arbitrariedad, que aseguren el resguardo de los derechos del evaluado, que cuenten con el consenso de las partes intervinientes y con legitimidad en la organización.

EVALUACIÓN DE EQUIPOS DE TRABAJO

Tal vez una alternativa razonable consista en la evaluación de grupos de trabajo comprometidos en una actividad en un proyecto o en una unidad operativa. Esta opción resulta acorde con las modalidades de trabajo cada vez más frecuentes en la Administración. Presenta la ventaja de favorecer la interacción y la sinergia grupal, eliminando el conflicto que origina la competencia interna y asegurando al coordinador o responsable que todo el equipo marcha en la misma dirección, sabiendo que el éxito de cada uno es el de todos.

La evaluación del desempeño individual debería estar más orientada hacia la determinación del potencial y hacia el desarrollo de carrera que hacia el otorgamiento de calificaciones y la concomitante asignación de gratificaciones monetarias o de otro tipo. Como se ha señalado, sería recomendable avanzar hacia un efectivo sistema de gestión por competencias.

7. SISTEMAS DE RETRIBUCIÓN

En el Estado no existe, en la actualidad, un sistema de retribuciones adecuado que se acerque - tanto en sus aspectos cualitativos como en los cuantitativos- a los vigentes en el sector privado. Esto es así tanto por el nivel de las remuneraciones como por la distribución de las escalas salariales. El intento de jerarquización vinculado con la Reforma del Estado de 1991 se ha visto neutralizado por los sucesivos recortes presupuestarios (particularmente el decreto 290/95) que han contribuido a achatar la pirámide remunerativa.

Actualmente, las remuneraciones en el sector público están por debajo de los promedios de actividades similares en el sector privado particularmente en las posiciones de alta responsabilidad. La retribución de los máximos niveles de dirección (director nacional o general) es equivalente al de una subgerencia de una empresa mediana o una jefatura de una empresa grande.

Debe tenerse en cuenta que las responsabilidades que asumen quienes ocupan estas direcciones, y la alta disponibilidad que se les exige no es compatible con su nivel retributivo. Lo mismo sucede con otros funcionarios jerarquizados que aportan una considerable especialización en distintas temáticas, que brindan asesoramiento a autoridades o que coordinan importantes proyectos. Es probable que la permanencia de muchos de ellos se explique por el alto índice de desempleo que limita las oportunidades de cambio. Pero desde la perspectiva de una política de recursos humanos que abarque algo más que la coyuntura, es fácil percibir que un gerente o un especialista mal retribuido es una mala inversión para la organización y conspira contra los objetivos trazados por la Reforma del Estado en sus distintas etapas.

Se debería insistir con el proceso iniciado en 1984 (8), y reforzado fuertemente en 1991 (9), consistente en generar un cuerpo de gerentes y especialistas en Administración del Estado muy bien formados, con experiencias exitosas en sus carreras, alta dedicación, gran potencial y capacidad para movilizar e inducir cambios. Las medidas tomadas por razones de ajuste presupuestario han entrado en contradicción con este objetivo. El Estado debería tratar de captar y retener los mejores gerentes y expertos en administración; para ello debe asegurarles una buena retribución y condiciones de certidumbre en cuanto a un desarrollo de carrera vinculado con sus méritos.

8. REGÍMENES DE ESTABILIDAD EN LAS FUNCIONES

¿Estabilidad a cualquier precio versus el reino de la incertidumbre?

Tradicionalmente los empleados públicos han gozado de una estabilidad en sus puestos prácticamente invulnerable. Los cargos directivos eran, por el contrario, básicamente inestables, en la medida en que sus designaciones se efectuaban, en un buen número de casos, por razones partidarias. Hubo, sin embargo, funcionarios de carrera que ocuparon sus puestos durante mucho tiempo.

Este sistema básico de alta adherencia al puesto de trabajo para los empleados públicos, basado en un buen principio proteger a los agentes y a los funcionarios de carrera de las arbitrariedades de los gobiernos de turno- engendró algunas consecuencias indeseables: desmotivación, imposibilidad de instrumentar sistemas que premiaran la eficiencia, comportamientos ineficientes y abusivos, impunidad en algunos casos. El esquema, sin embargo, resultó funcional en un modelo de pleno empleo, dinamismo limitado y poca movilidad horizontal y vertical en el mercado laboral.

Al entrar en crisis este modelo de sociedad y de las relaciones laborales que lo acompañaban, comienzan a tener peso creciente factores tales como la competencia, la aceleración del cambio, la polivalencia funcional (10). El viejo prototipo de empleado público tiene dificultades para adaptarse a las nuevas situaciones; está acostumbrado a rutinas y al cumplimiento de objetivos formales más que sustanciales; se resiste en mayor o menor grado a los cambios viviéndolos como amenazas a su seguridad.

A lo largo de la última década se han desarrollado diversos intentos de adaptación de los empleados públicos a las nuevas condiciones económico-sociales. Entre los instrumentos utilizados por la Administración se incluyen la capacitación, la asignación de nuevas funciones, la introducción de nuevos regímenes de promoción y retribución, etc. El ya mencionado SINAPA y la definición de Cargos Críticos constituyen ejemplos consistentes de trabajo en este sentido. Como mecanismos de exclusión se han usado los retiros voluntarios, las disponibilidades, la modificación de estructuras, etc.

El desafío consiste en encontrar un sistema que preserve los derechos de empleados y funcionarios públicos de la posible arbitrariedad de las autoridades políticas, pero que no implique la permanencia incondicional en los puestos de trabajo. Se deberían combinar una serie de instrumentos, sin limitarse a uno de ellos de manera excluyente. Así, podrían definirse sistemas de incorporación para todas las categorías como el utilizado por los Cargos Críticos -la permanencia debe revalidarse cada cinco años, sin perjuicio de ser excluido antes si el desempeño es calificado como deficiente-, la posibilidad de acceso a funciones de mayor jerarquía a través de planes de carrera, el cumplimiento de objetivos centrados en mayor medida en el área que en el individuo, etc.

La premisa que subyace a estas recomendaciones es la de que debe existir un estrato de funcionarios técnicos encargados de instrumentar políticas, que tenga permanencia y asegure la continuidad institucional y el desarrollo de proyectos a mediano y largo plazo independientemente de los cambios partidarios. La mayor parte de las funciones que cumple el Estado tiene carácter técnico y consecuentemente cierta autonomía. Es deseable, entonces, que quienes lideran o integran los equipos de trabajo encargados de desarrollar funciones de gerenciamiento público tengan un horizonte cierto como para poder programar, operar y evaluar el cumplimiento de los objetivos.

Este es un punto central si de verdad se quieren inducir cambios cualitativos en la gestión estatal. La inexistencia de reglas claras, la arbitrariedad para designar o excluir funcionarios, generan incertidumbre y desmotivación en el interior de la organización y lesionan gravemente su confiabilidad y la imagen externa.

Es posible y hasta deseable que haya rotación de funciones, pero no es saludable que este fenómeno arrastre a las personas, salvo en situaciones especiales, que deberían ser analizadas muy cuidadosamente.

9. DESCENTRALIZACIÓN PRESUPUESTARIA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La excesiva centralización que existe en las organizaciones públicas lleva a que muchas veces los directores, gerentes o responsables de áreas no puedan decidir cuestiones tan básicas como con qué recursos humanos conformar su equipo de trabajo, cómo reclutarlos y entrenarlos, cómo premiar su esfuerzo o motivarlos. Señalan Carl Böhret y Goffrid Konzendorf: "Las estructuras presupuestarias heredadas obstaculizan a menudo el efectivo accionar de la administración. Deseable es una descentralización presupuestaria propia de las unidades administrativas (globalización; responsabilidad descentralizada sobre los recursos descentralizados)" (11).

Una buena gestión requiere avanzar en modalidades de descentralización que permitan a los responsables administrar sus propios recursos, optar entre distintas alternativas (capacitar personal existente o contratar a otros temporariamente, por ejemplo). Una buena administración puede generar ahorros que permitirán aplicar incentivos o introducir mejoras en la gestión.

Un esquema de este tipo daría mayor libertad a los gerentes y directores, pero también incrementaría sus responsabilidades, ya que no sería posible atribuir el incumplimiento de objetivos o la ineficacia en la aplicación de recursos a otras áreas o a las limitaciones impuestas por una excesiva centralización.

10. MOTIVACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y COMUNICACIONES INTERNAS

La existencia de motivaciones para el desarrollo entusiasta de una actividad depende de numerosos factores, vinculados con el individuo, el medio, los estímulos que genera la organización, la retribución, el reconocimiento, y, en gran medida, de la existencia de buenas comunicaciones internas.

Al responder la pregunta de cómo motivar, debe tenerse en cuenta que en el Estado existen más restricciones que en el sector privado. El sistema de remuneraciones es; poco flexible, las pautas de evaluación de desempeño no se adecuan a las actividades efectivamente realizadas, el grado de arbitrariedad es todavía elevado a la hora de calificar desempeños, la capacitación que se brinda no siempre puede ser aplicada al área de trabajo, no existe en muchos casos una definición clara de objetivos por parte de los responsables, etc.

Algunos de estos aspectos han sido ya analizados. Pero surge como una premisa fundamental de cualquier intento de motivación la definición e implementación de un adecuado programa comunicacional, acompañado de una fuerte convicción sobre la importancia de adoptar una actitud positiva en este sentido.

Es bastante frecuente observar cómo las organizaciones gastan energías y recursos en elaborar ambiciosos planes de comunicaciones, que en general terminan en el fracaso porque no existe convencimiento por parte de directores y gerentes en cuanto a la necesidad de comunicar con claridad y precisión, involucrando a todos los integrantes de la organización.

Un tema tan crucial que influye profundamente en las relaciones que se establecen en las instituciones, no es suficientemente comprendido y se limita a veces, de manera algo frívola, a la edición de house-organs y boletines, o a la realización de reuniones o encuentros donde se reiteran buenos propósitos.

El problema de la comunicación depende en mayor medida de las actitudes que se asuman que de las acciones que se puedan instrumentar. Un buen abordaje comunicacional implica desarrollar herramientas cognitivas y emocionales para entender al otro, escucharlo, comprender sus demandas, y al mismo tiempo asegurarse de que comprende las nuestras. Este cambio actitudinal debería ser internalizado primeramente por las autoridades, directores y jefes asumiendo la necesidad de prepararse para oír críticas, escuchar sugerencias y dar respuestas, positivas o negativas, pero siempre claras y explicando las distintas razones que las fundamentan.

A partir de la adopción de estos presupuestos es posible implementar distintas acciones que variarán de acuerdo con la cultura de cada organización, de cada área, de cada equipo de trabajo. También en este aspecto conviene ser flexible y no incorporar modelos rígidos o pautas estereotipadas (12).

PROPUESTAS

A manera de resumen de lo expuesto, se señalan las siguientes propuestas para ser debatidas en el marco de la profunda transformación que se viene produciendo en el sector público (13) y más específicamente desde nuestro punto de vista, en la Administración Central:

- Aplicar políticas de recursos humanos sistemáticas, coherentes y estables, evitando que la Administración Pública se convierta

en un laboratorio de experimentación de distintas técnicas y metodologías que aplicados de manera espasmódica y parcial, sin control sobre sus efectos y sus costos humanos y materiales. Este tipo de intervenciones sin continuidad genera ansiedad, descrédito de las autoridades y desconfianza y escepticismo entre el personal. Es recomendable abandonar la costumbre de anunciar planes y, en cambio, comenzar a instrumentar medidas modestas pero persistentes y controlables. En términos de E. Jaques: "El arte de la buena sociedad y de la buena organización es asegurar oportunidades para el uso del potencial de toda su gente. Ese es el mejor estímulo a la innovación, la creatividad y una sólida moral" (14).

- Trabajar con estructuras simples y flexibles, con funciones definidas de manera amplia y posiciones que permitan la rotación del personal por distintas áreas y el desarrollo de distintos roles en cada etapa de su desarrollo de carrera.
- Profundizar la aplicación de metodologías de selección rigurosas, que atiendan prioritariamente a satisfacer aspectos técnicos. Las modalidades de reclutamiento para todos los niveles deberán ser lo suficientemente abiertas en todos los estratos ocupacionales para poder captar los mejores recursos humanos, bien formados, con fuerte compromiso ético y adecuada experiencia según la función de que se trate.
- Implementar programas de capacitación que respondan a las necesidades reales de cada organización y área. Definir críticamente los objetivos de esa capacitación y los sujetos sobre los que operará. Efectuar un seguimiento sistemático de los cambios que se producen en las modalidades o las técnicas operativas en el ámbito de trabajo a partir de la capacitación recibida.
- Reformular los sistemas de evaluación de desempeño centrando el análisis en el cumplimiento de los objetivos de cada unidad de trabajo, la utilización de los recursos y el nivel de satisfacción de las áreas externas o internas con las que interactúa cada unidad. Evitar los cupos para cada categoría de calificaciones que además de ser arbitrarios, desvirtúan el objeto de la evaluación, que tiene que estar vinculada primariamente con el desarrollo de carrera y la evaluación del potencial, orientándose hacia una verdadera gestión por competencias. Es indispensable que en la evaluación intervengan, además del director o el responsable de cada área especialistas en recursos humanos y en las temáticas de cada unidad laboral, que no tengan compromisos ni relaciones de competencia con los evaluados. Si bien la opinión de los pares puede ser un elemento a tener en cuenta, no debería asignársele más que un valor relativo. Como ya se ha señalado, hay que tratar de centrar la evaluación en el cumplimiento de objetivos y en la mayor o menor eficiencia de cada equipo de trabajo.
- Instrumentar sistemas de remuneraciones que en sus montos reflejen los valores del mercado, que premien la formación, la idoneidad, el compromiso y los logros efectivos. Evitar el achatamiento de las pirámides salariales que generan desaliento, desmotivación y que no ayudan a retener los mejores recursos humanos.
- Definir horizontes de continuidad laboral que tengan cierta estabilidad vinculada con el cumplimiento de objetivos, el desarrollo de habilidades y el desempeño en cada equipo de trabajo. Un escenario de imprevisibilidad total y de cambios azarosos impide que la organización se consolide, se integre y que sus recursos humanos puedan brindar su mejor contribución e incrementar su potencial. Una situación de presión permanente, con la amenaza subyacente de la pérdida de su puesto de trabajo deteriora la creatividad de las personas, las vuelve vulnerables, reactivas y desconfiadas. Ciertas condiciones mínimas de estabilidad tienen que estar definidas para trabajar en un clima de confianza y certidumbre.
- Avanzar en el análisis y la implementación de sistemas de gestión presupuestaria y de administración de recursos humanos más descentralizados, que conviertan a cada director en un verdadero gerente de recursos, aplicando criterios de responsabilidad, donde el responsable pueda dar cuenta precisa de lo que hace, con quiénes y a qué costo (15). Sólo así es posible evaluar adecuadamente una gestión.
- Adoptar una verdadera política de comunicaciones que llegue a todos los individuos de la organización y que, como se ha dicho, implique cambios actitudinales profundos. El respeto, la capacidad de atender demandas y de dar respuestas, la continuidad en el mantenimiento de los vínculos comunicacionales, son aspectos básicos para obtener buenos resultados.
- Favorecer la motivación de los recursos humanos a través del reconocimiento, la valoración del esfuerzo, la integración en equipos de trabajo y el respeto a las diferencias, capitalizándolas para el área y la organización. Señalan Bóhret y Konzendorf: "No se pueden aplicar en forma general las medidas de la economía. En el servicio público hay otras tareas a realizar de diferente manera. Y la aptitud para ello (hasta resistir frente a `ofertas ventajosas') debe aprenderse después de una socialización especial, para que la independencia siempre este ligada también a la responsabilidad pública y a una alta motivación: Ni para la motivación y ciertamente tampoco para la autotransformación de los empleados públicos, resulta útil la crítica ligera de todos lados (también desde la política) que los considera burócratas enquistados. También -y tal vez especialmente- para el servicio público es válido: la alabanza moviliza y vuelve servicial; la crítica hace perder el interés, paraliza!" (16). Algunas escuelas de recursos humanos plantearon hace años la cuestión del rendimiento de las personas en situaciones de stress. La competencia despiadada, la falta de reglas éticas, la guerra feroz por acceder a una posición más alta, fueron aceptados como escenarios inevitables en la década del '80, particularmente en los Estados Unidos. Ese modelo de administración de recursos humanos demostró sus grandes limitaciones, no sólo desde un punto de vista ético sino como herramienta de gestión. Es probable que la gente reaccione con gran velocidad y empuje ante las primeras presiones, pero termina quebrándose o fracasando en un plazo más o menos corto. Como dice Daniel Goleman: "El stress vuelve a la gente estúpida" (17). El daño que sufre la organización, mientras tanto, es

difícilmente reversible, ya que el modelo tiende a reproducirse horizontal y verticalmente en cada nueva persona que se incorpora.

Las ideas expuestas tienen como propósito básico contribuir a un debate amplio sobre las perspectivas de transformación de la Administración Pública en un instrumento eficiente en la gestión de políticas de Estado, con el mayor aprovechamiento posible de los valiosos recursos con que cuenta. Si bien algunas de las propuestas no se diferencian mayormente de las recomendaciones para lograr una eficaz gestión en empresas privadas, no se ha perdido de vista -y se sugiere la conveniencia de incluir esta perspectiva en el debate- la especificidad de la gestión pública y la responsabilidad ética frente a los ciudadanos que tienen todos los que actúan en el Estado.

(*)La autora es socióloga y administradora gubernamentalidad. Se ha desempeñado en el desarrollo de recursos humanos y actualmente asesora al Sr. Ministro de trabajo y seguridad social.

(1) Para una descripción de los cambios en la estructura social producidos por el tipo de crecimiento y la integración de la economía argentina en el mundo, ver: Roberto Cortés Conde y Ezequiel Gallo: "La Formación de la Argentina Moderna", Edit. Paidós. Datos estadísticos sobre el período, pueden consultarse en Gino Germani: "Estructura Social de La Argentina", Buenos Aires, Raigal. 1955.

(2) Un amplio análisis de este período se encuentra en: Guido Di Tella y Marcos Zymelman. Las Etapas del Desarrollo Económico Argentino, libro IV, "Período del Crecimiento Autogenerado", cap. IV, EUDEBA, 1967, pág. 103 y siguientes.

(3) Jorge Schwarzer, "Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina", revista Economía de América Latina. CIDE, México, agosto de 1979.

(4) Di Tella y Zymelman, op. cit, pág, 120.

(5) Jorge Schwarzer, op. cit.

(6) Ver el interesante artículo de Adrián Goldín, "Regulaciones Laborales y Empleo" en: Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina, MTSS, 1995.

(7) Para un análisis más profundo de estas proposiciones ver: Elliot Jaques Organization, Hall and Co. 1989.

(8) Sobre este punto ver el trabajo presentado por Oscar Oslak en la Conferencia del Banco Mundial sobre Reforma del Servicio Civil en América Latina y el Caribe, Washington DC, mayo de 1993: "Los A.G. La creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino". Publicado en revista Aportes N° 1, otoño de 1994.

(9) Básicamente , Sistema Nacional de la Profesión Administrativa y Cargos con Funciones Ejecutivas.

(10) Para un análisis más profundo de esta temática ver al artículo de Rodolfo Díaz: " El empleo. Cuestión de Estado", en el Libro Blanco del Empleo, MTSS, 1995.

(11) C Böhret y G. Konzendorf: "El Estado funcional: ser más que aparentar", en revista Aportes, N° 6, otoño de 1996.

(12) Un interesante abordaje teórico de la comunicación puede encontrarse en Paul Watzlawick, Janet Beavin Bavelas y Don D. Jackson: "Teoría de la Comunicación Humana", Ed. Herder, Buenos Aires.

(13) Ver el artículo de Dora Orlansky "Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público", en revista Aportes N° 6, otoño de 1996.

(14) Elliot Jaques, op. cit.

(15) cf. el interesante concepto de "accountability" en Elliot Jaques, op. cit.

(16) C. Böhret y G. Konzendorf, op. cit.

(17) Daniel Goleman, "Emotional Intelligence", Bantam Book, New York, 1995.