

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



Hugo Tomás Cormick

Universidad Nacional de Moreno, Argentina

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7920-6412> | htcormick@gmail.com



Palabras clave:

Recursos Humanos | Nueva Gestión Pública | Administración Pública Nacional

Recibido: 21 de junio de 2019. Aceptado: 13 de noviembre de 2019.

RESUMEN

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

ABSTRACT

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

KEY WORDS

Human Resources | New Public Management | Public Administration

INTRODUCCIÓN

Este artículo surge de la lectura de textos referidos a la Nueva Gestión Pública y, de manera particular, del libro *Mérito y flexibilidad* (2004) del especialista español Francisco Longo, quien ofrece, en esta obra integral, una serie de prescripciones dirigidas a la modernización del empleo público. A su vez, nace del interés por verificar la aplicación efectiva de esta corriente en los países desarrollados y el consecuente impacto de estas políticas en la Administración Pública Nacional de Argentina.

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

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

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

Respecto de la cuestión de la “seguridad jurídica”, García Delgado (2017: 94) señala:

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

En la medida en que los países desarrollados serían, en principio, ejemplos paradigmáticos del éxito de la aplicación de los principios de la NGP en la gestión de personal, se ha procedido a la búsqueda de

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

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

A las preocupaciones anteriores se añade la mirada sobre la aplicación de reformas de este tipo en la propia Administración Pública Nacional (APN) de Argentina.¹ En buena medida, se observa que la aplicación de tales principios ha tendido, por un lado, a poner el acento más en la flexibilidad que en el mérito. En una línea similar, Gil García (2016) señala que la mayor parte de las acciones de reforma en la provincia de Buenos Aires estuvieron marcadas más por el ajuste que por el mérito. De hecho, a partir de la década de 1990 las distintas jurisdicciones del Estado argentino han incorporado trabajadores a través de relaciones laborales precarias que socavaron el principio de la estabilidad del empleo público. Si bien muchas de las personas que se vincularon al Estado a través de estos mecanismos informales contaban con méritos suficientes para el ejercicio de las responsabilidades encomendadas, no se aplicaba ningún procedimiento observable que legitimara su incorporación y, en muchas circunstancias, las condiciones laborales menoscaban sus méritos profesionales o de experiencia. Sin embargo, no debe obviarse que, desde fines de la década del 90, se firmaron convenios colectivos de trabajo en la APN, los cuales significan un distanciamiento tanto de la clásica orientación estatutaria como de las perspectivas de la NGP, aunque incorporen principios de ambas orientaciones.

Se buscará, entonces, repasar los ítems mencionados para analizar su aplicación y los posibles resultados de su puesta en práctica, particularmente en nuestro país. De acuerdo con la mencionada advertencia respecto del isomorfismo, puede afirmarse que gran parte de las iniciativas surgidas de la NGP cuenta con el atractivo de pensarse desde una lógica tecnológica más que institucional. En este sentido, dicha orientación provee un herramental aparentemente sencillo de aplicar, siempre y cuando se cuente con los requisitos necesarios para llevarla a cabo. En buena medida, “su definición ambigua, amplia y desordenada [la vuelve] un paradigma más transferible” (López, 2002: 19). Esta consideración se relaciona con lo que señala Ramió Matas respecto de la preeminencia del “cómo” sobre el “qué” en la

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

recursos humanos (2001: 7). Sin desvalorizar la pertinencia de las propuestas de la NGP, se buscará ofrecer algunas reflexiones dirigidas a fortalecer los valores públicos de los trabajadores estatales.

Debe tenerse en cuenta que aquí se propone una visión política del Estado. Vilas (2005: 10-11) afirma:

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

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

ASPECTOS CONCEPTUALES

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

El servicio civil tradicional ha sido cuestionado y criticado en la mayoría de los países que lo adoptaron. Las principales críticas se centran en la falta de eficiencia y efectividad, altos costos fiscales, burocratismo, rigidez de las políticas de remoción y falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. En este contexto, la mayoría de los países desarrollados han emprendido reformas a sus sistemas de servicio público; aunque la velocidad, sentido y medidas de las reformas varían de manera significativa. (9-10)

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

- Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del servicio civil, que reduce la capacidad de adaptación.
- Excesiva estandarización de los procesos y prácticas del servicio.
- Extrema centralización de la gestión: los directivos carecen de autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades.
- La organización del trabajo (estructuras, puestos, labores y responsabilidades) es sumamente rígida.
- La movilidad interna y externa es baja.

- Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos y excesivamente formalizados (hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales).
- Existe un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.
- La promoción se complica por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos (se otorga un peso excesivo a la antigüedad).
- Con frecuencia se retribuye el grado y no el puesto, lo que desvincula el salario de la responsabilidad y las cargas de trabajo (los grados pueden convertirse en barreras para la progresión salarial).
- Hay una casi total separación entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de retribución y promoción.
- Los sistemas carecen de capacidad de producción de perfiles directivos.
- Los estilos directivos tienden al paternalismo más que a la exigencia.
- Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que contradice las necesidades de segmentación y personalización de las prácticas de personal.²

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

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

² Fuente: Longo, Francisco (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*.

Trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia. Washington, p. 22. Mascott Sánchez refiere la autorización de Longo para publicar el listado (s/f: 12-13).

tipo de relaciones, pero al forzar esta perspectiva se abandonan cuestiones de fondo que, por otra parte, son sostenidas por colectivos sociales y no solo por individuos. De alguna manera, esto significaría una regresión a etapas previas al llamado “Estado Social de Derecho”.

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

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

En virtud de este diagnóstico relativamente extendido, se proponen estrategias dirigidas a la limitación de la estabilidad a través de la incorporación de trabajadores bajo formas no estatutarias (y sin estabilidad) y por medio de la aplicación de procedimientos tales como la reducción de unidades organizacionales, el control del desempeño o la aplicación del despido a quienes no obtengan los resultados previstos. Al igual que en otros terrenos, el principio rector se encuentra en la adaptación del funcionamiento del Estado a las prácticas –entendidas como virtuosas– del mercado. En este punto, hay autores que propician la separación entre “función pública” (con los atributos propios de la burocracia weberiana) y “trabajadores” de organizaciones estatales que deberían ser encuadrados en relaciones laborales privadas. Debe señalarse que algunos ámbitos públicos, como en el caso de Alemania, presentan esta separación.³ Esta escisión sufre dificultades tanto conceptuales (por ejemplo, los límites entre ambos universos) como prácticas: la presión laboral para acceder a las condiciones más favorables que tiendan a la homogeneización del universo laboral público.

Otro debate importante que abre la NGP es sobre la “politización” del servicio civil. Por un lado, se produce un cuestionamiento frontal de lo que se identifica como “clientelismo” o “patronazgo” en el reclutamiento de personal para las administraciones públicas, tomando como modelo negativo el *spoils system* vigente durante largo tiempo en Estados Unidos. A su vez, se identifica el reclutamiento de personal en América Latina como fuertemente marcado por estas prácticas. En buena medida, entonces, una política de reforma podría orientarse a limitar esta modalidad de reclutamiento al poner el acento (como se señala en varias de las propuestas) en mecanismos de selección que valoren principalmente el

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

mérito. Esto daría lugar a la restricción de la influencia de la política en la gestión de las organizaciones. Como señala con claridad Longo: “[la] administración profesional es una Administración Pública dirigida y controlada por la política [...], pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad” (2004: 68). Sin embargo, el acento puesto en los resultados de la gestión y en la autonomía decisoria de los directivos surgidos de esta nueva orientación lleva a la toma de decisiones discrecionales, las cuales conllevarían una “repolitización” del funcionariado público. Esta visión también se desprende del documento del CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, que preconiza mayores niveles de compromiso y autonomía para los funcionarios responsables de conducir la gestión pública.

Bozeman observa que la clásica burocracia neutral de raíz weberiana no es necesariamente válida para los sistemas políticos europeos, pero se la promueve para América Latina. Sin embargo, señala que las condiciones de mayor estabilidad política que se han mantenido en los últimos años en la región darían lugar a la confianza en el desarrollo de “una burocracia más eficaz –que tenga autonomía y esté centrada en valores públicos” (2015: 22). Longo critica esta visión “procesal” porque considera que la NGP (en tanto herramienta útil) debe ser aplicada sin esperar teóricos beneficios de la consolidación de los principios weberianos de la administración: “parece dudosamente acertado [...] obligar a ciertos países a inspirar sus reformas exclusivamente en doctrinas y criterios de principios del siglo XX para alcanzar [...] estándares de pureza burocrática, al mismo tiempo que otros se dedican a ‘reinventar el gobierno’” (2004: 271 y ss.).

LAS VISIONES NEOPÚBLICAS

Algunas voces llaman la atención acerca de la colonización que sufre el sector público en virtud de la incorporación de valores propios de las organizaciones del mercado. A esto se le suma la observación acerca del origen anglosajón de esta iniciativa, cuyas tradiciones institucionales se diferencian de las latinas. Esta mirada neopública subraya, por un lado, la complejidad de responsabilidades que corresponden al sector público, junto con el juego de intereses contradictorios que se manifiestan en su interior, lo que obliga a

recuperar significativamente el lugar de la conducción política de la burocracia. Por otro lado, nos lleva a considerar el papel de la sociedad con mayor amplitud que la mera condición de clientes de servicios públicos.

En lo que se refiere al primer aspecto, Iacovello (1995: 57-58), en un trabajo acerca del Federal Civil Service, enuncia un conjunto de características que definen la singularidad de la función pública. Entre estas subrayamos la capacidad de coerción, el control ciudadano, el apego a principios de equidad y la presencia activa de la política en sus decisiones, lo que da lugar a multiplicidad de objetivos, muchos de ellos contradictorios.

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

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

Respecto de América Latina, el autor destaca el isomorfismo coercitivo aplicado como respuesta a las presiones ejercidas por los organismos internacionales. García Delgado también aborda esta problemática y señala: “políticamente, los procesos de modernización en los países periféricos, conducidos por gobiernos conservadores o dictatoriales, han tendido a entenderlos como copia e imitación acrítica de los países desarrollados” (2017: 94). En buena medida, la NGP tanto neogestionarista como neopública, en su “traslado” a la región latinoamericana, parte de un diagnóstico que pone el acento principalmente en la baja formalidad de las burocracias de la región y en la fuerte incidencia del patronazgo. Esta caracterización nos lleva a preguntarnos cuál es el nudo de las tensiones en estas administraciones públicas. Para esto, es útil atender a los señalamientos que realizan Acuña y Chudnovsky (2015), quienes ponen el acento en que la construcción de instituciones se vincula no solo con reglas de juego, sino también con condiciones estructurales, de poder y culturales: “Tal vez algunos actores buscan intencionalmente crear o mantener instituciones débiles e informales para alcanzar un objetivo político. Las instituciones débiles o no aplicadas [...] pueden ser exitosas como ‘herramientas’ para alcanzar otros propósitos.” (2015: 27). Más adelante afirman: “Estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad

institucional no constituye un problema sino una solución” (*Ibidem*). A su vez, señalan que las instituciones “son reglas institucionales que siempre están presentes como asimismo la acción de los actores. Ambas son necesarias y ninguna de las dos es suficiente para explicar la causalidad de un proceso político” (*Idem*: 36). A partir de su análisis, el actor y su comportamiento pueden ser analizados en función de tres elementos (*Idem*: 39):

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

Para comprender el lugar que se les asigna a estas construcciones institucionales es pertinente citar a Martínez Puon (2003: 36), quien toma nota de las transformaciones de los partidos políticos en los países centrales. Para él, estos partidos orientan sus posiciones en “la búsqueda por parte de los mismos de una posición llamada ‘centro’ –lugar que los ubica más allá de cualquier izquierda y derecha–”, con lo que sus acciones se sustentan en valores comunes, sin expresar ningún nivel de conflictividad. Este autor ve como algo virtuoso el abandono de posiciones categóricas en defensa de intereses sociales específicos (en particular, por parte de las fuerzas de centro-izquierda). En buena medida, desde su perspectiva, los sistemas políticos de los países latinoamericanos sufren las falencias propias del clientelismo y de la debilidad de sus sistemas de partidos, lo que pondría en riesgo la continuidad de las políticas. Una solución a esta “debilidad” estaría en “el establecimiento de un servicio civil de carrera, que dé lugar a la profesionalización y estabilidad en el empleo de los servidores públicos y en la continuidad de programas y políticas en aras de la seguridad jurídica” (Martínez Puon, 2003: 36-37).⁴

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

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

Luego, culmina esta reflexión señalando que “los Estados nacionales padecen el declive de su ‘capacidad de gobierno’, al enfrentar condiciones en las que son incapaces por sí mismos de proveer la seguridad socioeconómica, civil y militar de sus ciudadanos y la integridad de su entorno físico” (*Idem*).

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

La situación vivida por Chile a fines de 2019 daría cuenta de esta cuestión, sobre todo si se considera que su organización burocrática es vista como modelo de aplicación de principios meritocráticos (Cortázar Velarde, 2011).

Es interesante retomar la referencia al clientelismo para dar cuenta de la perspectiva que propone Vilas (2005: 3), quien sostiene:

El desarrollo del Estado moderno implica la progresiva imposición de un tipo específico de dominación y una forma particular de legitimidad –la legitimidad “racional-legal” de la sociología weberiana– que entra en conflicto con otros tipos de dominación y otras formas de legitimidad que emanan de la heterogeneidad de la estructura social. La ciudadanía, institución típica de la concepción del sistema político y base del Estado-nación, convive y se articula con prácticas de clientelismo y patronazgo, con modalidades patrimonialistas y carismáticas de ejercicio del poder, todo al mismo tiempo en el mismo territorio. La resultante es la tensión entre las instituciones formales y las prácticas sociales, entre política como formato estatal y cultura como práctica social.

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

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

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

Sin desconocer las dificultades y limitaciones en cuanto al mérito y a la independencia de las burocracias de la región, por efecto de los reclutamientos clientelares o patrimonialistas, lo que cabe indagar es un aspecto más estructural referido al consenso alcanzado entre los distintos sectores de la sociedad respecto al lugar del Estado, la distribución de la riqueza y el acceso a los bienes tanto materiales como simbólicos por parte del conjunto de la sociedad, entre otros puntos. Es decir, debe considerarse las relaciones de poder en la construcción de los arreglos institucionales y valorarse las dificultades para estabilizar acuerdos permanentes. Schweinheim (2011: 20) afirma la indudable importancia de contar con un servicio civil profesionalizado, al cual identifica como un instrumento para las políticas de desarrollo vinculadas “al desarrollo humano, al sistema nacional de innovación y a la responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada”. Esto supone una agenda que no necesariamente coincida con la reiterada invocación a la inevitable sintonía con los intereses del mercado, su seguridad jurídica y la primacía de la eficiencia.

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

APLICACIÓN DE LA NGP EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

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

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

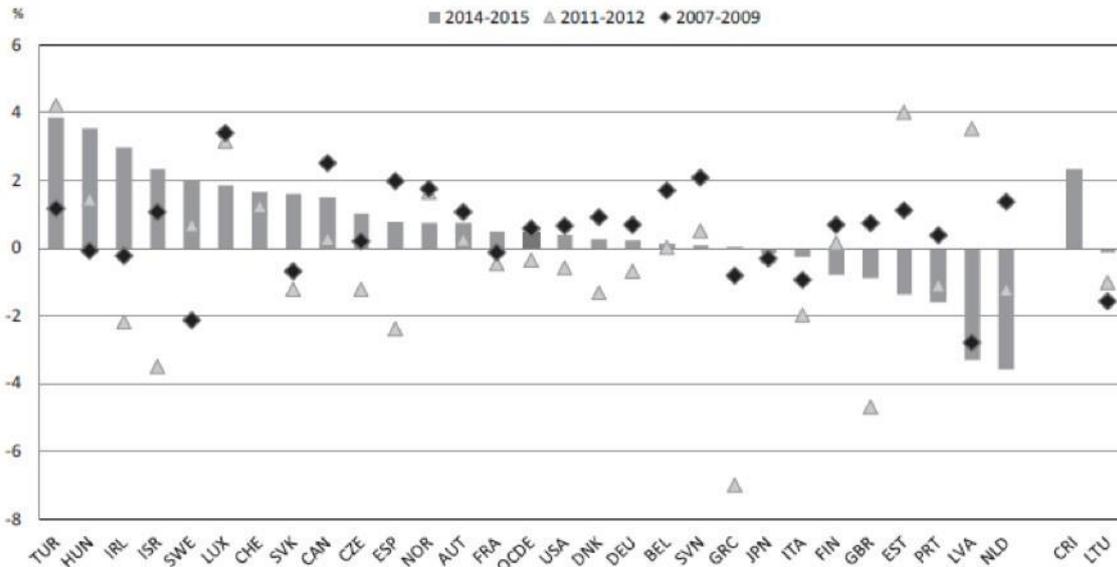
En cuanto a la magnitud del empleo público, los informes de la OCDE (2016, 2018) dan cuenta de la relativa estabilidad del empleo público en estas sociedades. Es decir, una de las principales dimensiones (la referida al tamaño del sector público) no parece llevar a políticas sistemáticas de reducción, salvo en algunos países en particular, por ejemplo, Gran Bretaña. Los gráficos que siguen (cfr. Figura 1 y Figura 2) ofrecen un panorama relacionado con lo que señalamos anteriormente.

Asimismo, la información brindada por el Ministerio de Administraciones Públicas de España⁵ (MAP) (1997) permite ver que, en la década del 90, de un conjunto de países seleccionados solamente Gran Bretaña redujo su personal. Mascott Sánchez (s/f: 16), citando a Longo, identifica que no todos los países encararon las reformas con la misma intensidad ni en el mismo sentido. Un ejemplo de esto lo ofrece en la tabla sobre la dispersión de respuestas en el tema de remuneraciones (s/f: 91), donde se destaca la diferencia entre países que han optado visiblemente por la NGP y aquellos que mantienen vigente su sistema de carrera, así como entre los casos que eligen el pago de adicionales por antigüedad y los que conservan la presencia de pagos por desempeño.

En lo que hace a las relaciones laborales, MAP (1997: 13 y ss.) identifica distintas modalidades, muchas de ellas al contemplar la presencia de convenciones colectivas de trabajo, en algunos casos, para lo

⁵ Disuelto en 2009.

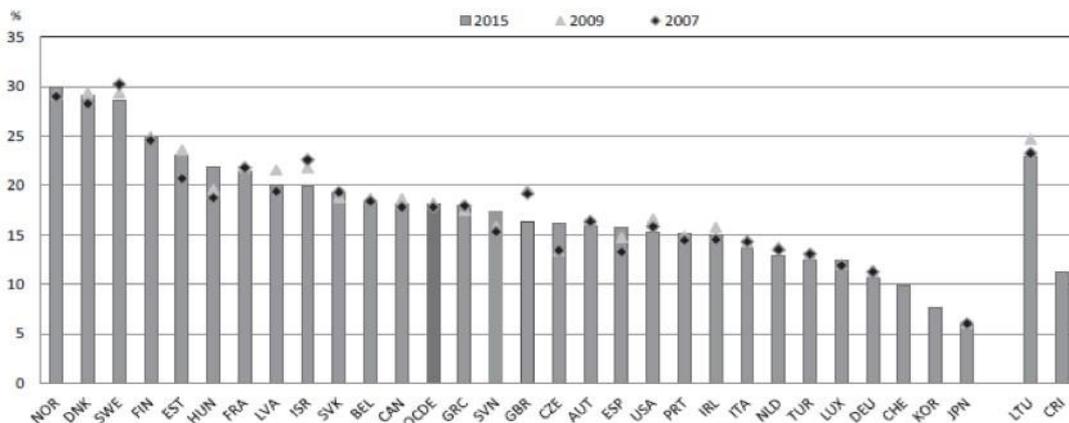
totalidad de los trabajadores y, en otros, con diferencias entre funcionarios y trabajadores conveniados. En cuanto a otros aspectos de modernización, Nothelle (1998: 3), citando a Naschold, identifica algunas prácticas modernizadoras en países de la OCDE:



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

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

Figura 1. “Empleo en la Administración general como porcentaje del empleo total, 2007, 2009 y 2015”. Fuente: OCDE, 2018.



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

<<http://dx.doi.org/10.1787/888933532048>>

Figura 2. “Tasa de crecimiento anual del empleo en la Administración general, 2007-2009, 2011-2012 y 2014-2015”. Fuente: OCDE, 2018.

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

Luego, este mismo autor sostiene:

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

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

LA EXPERIENCIA ARGENTINA

En virtud de las reflexiones anteriores, es necesario revisar qué tipo de administración puede proponerse para los Estados latinoamericanos y, en particular, para Argentina. Nuestra perspectiva sostiene que, en los países menos desarrollados, el Estado tiene la responsabilidad de generar políticas que reduzcan las desigualdades y favorezcan la transferencia de recursos desde los sectores más concentrados a los menos favorecidos. Así, el Estado debe ser una herramienta fundamental para el desarrollo y, a la vez, debe

garantizar la ampliación de derechos y libertades con especial atención hacia los grupos sociales, de género y étnicos tradicionalmente excluidos. Esto requiere pensar en una burocracia que, sin ser “partidaria”, esté capacitada para enfrentar estos desafíos. Así, es necesario fortalecer la formación profesional desde una perspectiva de “lo público” (Cormick, 2014) que incorpore la dimensión estatal en sus planes de estudio y habilite el acceso a saberes relacionados con las carencias de nuestras sociedades y las estrategias de mitigación o resolución a partir de políticas estatales, así como al conocimiento de algunas de las principales tecnologías de gestión pública (presupuesto, procedimiento administrativo, convenios colectivos, TIC’s, etc.).

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

Se expresa, entre otros aspectos, en: la enseñanza universitaria y los cursos de extensión (para ejecutivos, *funcionarios públicos*, etc.) se hallan virtualmente dominados por teorías y modelos elaborados en los países desarrollados. La bibliografía, e incluso los métodos pedagógicos utilizados, tienden a ser de ese origen. El traslado masivo y cuasi mecánico de obras y doctrinas que se realiza, no resiste objeciones científicas elementales, por cuanto las importantes diferencias de contexto determinan que los contenidos de numerosos problemas de administración difieran marcadamente en países subdesarrollados dependientes, de los que presentan en países desarrollados. (Kliksberg, 1971: 595; subrayado nuestro)

Al revisar los ejes de gestión del empleo público durante el ciclo 1983-2019, se observan ciertas continuidades, rupturas y cambios de paradigma. Entre las continuidades se identifican la afirmación formal del principio de la estabilidad y el ingreso a través de mecanismos de selección, cada uno de ellos con sus relatividades. A su vez, las principales rupturas o cambios de paradigma se presenta con la incorporación de los principios de la Nueva Gestión Pública y el Convenio Colectivo de Trabajo en la Administración Pública Nacional (APN). Desde 1983 hasta el presente se identifican cuatro etapas: periodo alfonsinista (débilmente estadocéntrico), década del 90 (de marcada orientación mercadocéntrica), período kirchnerista (con fuerte orientación estadocéntrica) y la etapa comprendida entre fines de 2015 y fines de 2019, que García Delgado identifica como del neoliberalismo tardío (de nuevo cuño mercadocéntrico). Cada una de estas etapas supuso alguna forma de posicionamiento respecto del tipo de organización estatal buscado, más allá de su mayor o menor formulación. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, al tratarse de un régimen federal, el sistema de empleo público provincial y municipal cuenta con reglas propias, no siempre acordes con las vigentes en el nivel nacional.

López y Zeller afirman:

puede constatarse que en Argentina todos los gobiernos liberales que asumieron a partir del año 1955 propiciaron la reducción de los planteles estatales como condición necesaria para ajustar el gasto público y “modernizar” la administración pública. Por el contrario, aquellos gobiernos de corte popular comprometidos con un modelo de desarrollo e inclusión, presentan una elevación de las dotaciones de personal, ampliando –fundamentalmente– los sectores de educación, infraestructura, ciencia y tecnología, entre otros. (2017: 1)

CICLO ALFONSINISTA

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

DÉCADA DEL 90

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

La privatización de empresas públicas y la transferencia de servicios a las provincias fueron las principales vías de reducción del personal. De acuerdo con Cao *et al.* (2016: 105), esta última medida dio lugar a un cambio de proporciones entre el empleo nacional y el provincial y les otorgó un nuevo papel a los gobernadores en tanto actores políticos. Se instauró, como práctica habitual, la contratación de trabajadores por tiempo determinado a través del financiamiento internacional (Banco Mundial, PNUD, etc.), la contratación por locación de servicios y, más adelante, la contratación bajo normas de empleo público pero sin estabilidad. La firma del Convenio Colectivo de Trabajo se aleja tanto del modelo clásico (unilateral) como de la NGP (con acento en las negociaciones individuales). Si bien la principal innovación es el convenio en sí, también formalizó la participación de la representación sindical en un campo temático amplio, más allá de que el Estado reserve para sí las responsabilidades de organización y dirección, así como la potestad presupuestaria. A su vez, generó un efecto homogeneizador en la APN sobre la carrera administrativa estatal y promovió la imitación en los niveles provinciales. Si bien pocas provincias cuentan con CCT, todas mantienen negociaciones con las entidades sindicales (Ruiz *et al.*, 2013).

La dimensión laboralista entra relativamente en colisión con el modelo más estricto de NGP ya que, según Francisco Longo, las nuevas relaciones laborales deberían reducir su carácter colectivo y avanzar

hacia relaciones más personalizadas que tengan en cuenta la diversidad y especificidad del tipo de tareas que debe afrontar la administración pública en estas nuevas etapas. A la vez, Ramió Matas señala que “[a]lgunos actores internos (como los partidos, los sindicatos y las corporaciones de empleados públicos) ‘repatrimonializan’ el Estado” (2016: 17).

CCT consagraron, bajo la Ley Marco de Regulación del Empleo Público 25164, algunas de las figuras laborales de la NGP, tales como la capacitación y la evaluación de desempeño. Estas figuras representaban los instrumentos ordenadores de la carrera administrativa, la separación entre carrera y funciones directivas y otros aspectos menos visibles, como el privilegio de los requisitos de formación académica por encima de la experiencia laboral.

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

En línea con el pensamiento de la época, en este período se abre un debate en torno al concepto de “estabilidad”. Se llega a sostener que la estabilidad consagrada por el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional es de carácter “impropio”, ya que puede habilitar el despido sin causa y asimilar las condiciones de trabajo del sector privado. Horacio de la Fuente (2001) critica esta argumentación al defender el carácter absoluto de la estabilidad establecida por la Constitución.

PERÍODO 2003-2015

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

Simultáneamente al proceso de transformaciones estatales iniciado a principios del siglo XXI en buena parte de Latinoamérica, con un sesgo de mayor intervención estatal, el CLAD propició la firma de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” en noviembre de 2003. Este documento reúne principios propios de la NGP, aunque debe señalarse su referencia al orden democrático y al rol del Estado como impulsor del desarrollo regional. Los gobiernos del ciclo nacional-popular no incluían en su agenda una visión sobre la gestión estatal superadora de las perspectivas gerencialistas dominantes.⁶ Cabe señalar la débil enunciación del concepto de “estabilidad” y la ausencia de referencias a la representación gremial.

⁶ Resulta pertinente recordar aquí la afirmación de Maximiliano Rey: “Tal vez por la magnitud cíclopea de esta labor [de transformación de las responsabilidades estatales], la tarea de repensar la dimensión administrativa del Estado ha concitado menos debate, a pesar de constituir una variable de suma importancia en un proceso político

PERÍODO 2015-2019

Desde fines de 2015 se produce la reformulación de las prioridades de intervención estatal, con una vuelta –quizás más vigorosa– a la orientación mercadocéntrica y el inicio de una etapa neogerencialista, con fuerte presencia de actores del sector privado y la ampliación de los cuerpos jerárquicos de la burocracia por vías clientelares. Esta nueva etapa comenzó con el despido de miles de trabajadores estatales contratados, en muchos casos con largos años de experiencia laboral, bajo el amparo de las prácticas contractuales sin estabilidad. Como señalo en un artículo anterior (Cormick, 2016), estas decisiones no solo se direccionaron hacia el sector público, sino que significaron un claro mensaje hacia los empleadores privados sobre la nueva política estatal en torno a los despidos de personal. A esto se sumó la incorporación de gran cantidad de nuevos funcionarios con responsabilidades de “coordinación”, que han superado con generosidad otras incorporaciones históricas en niveles equivalentes.⁷

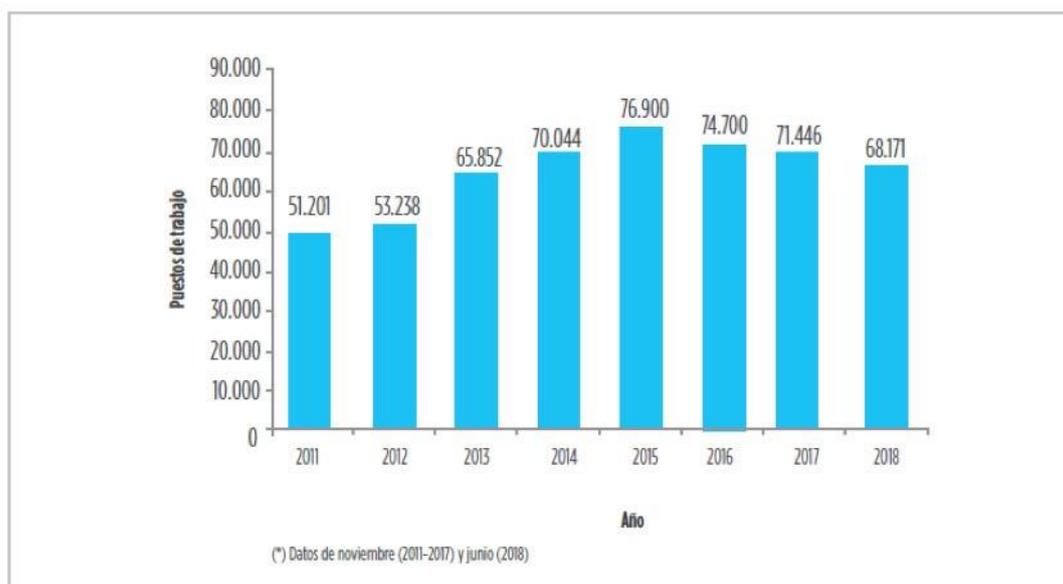


Figura 3. “Evolución de los puestos de trabajo del escalafón SINEP (2011-2018)”. Fuente: *Informe Trimestral de Empleo Público*, 1 (1), diciembre de 2018. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública.

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

transformador que apueste al Estado como actor activo de la reproducción social” (2012: 1-2).

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

El regreso a una visión neoempresarial agudizada por la casi total ausencia de mediación política en los principales cargos del Poder Ejecutivo expresa la dimensión más extrema de subordinación de la gestión estatal a los intereses privados. La ausencia de la mediación política se funda en que buena parte de los principales cargos del Poder Ejecutivo fueron asignados a empresarios o gerentes de empresas, en muchos

total desconocimiento de lo público e indudables conflictos de intereses.⁷ La visión del Estado que se expresa en este caso se aleja, incluso, de las visiones más clásicas de un Estado mediador de conflictos entre sectores y se encuadra en las perspectivas más radicalmente neoliberales, ya que el rol del Estado consistiría en garantizar la seguridad jurídica del capital.⁸

En este contexto, la gestión estatal tomó como eje el concepto de “modernización” al interior de la administración, manifestado en algunos programas como la despapelización de la administración (Gestión Electrónica de Expedientes), las plantas óptimas (siempre a la baja de las preexistentes) y el discurso del desempeño y los resultados. Un aporte importante es la publicación de la Base de Información del Empleo Público (BIEP), que permite un conocimiento más detallado del empleo en la APN. Llamativamente, uno de sus más pregonados “éxitos” consiste en el control horario y de asistencia,⁹ lo que no parece ser un indicador de modernización ni de gestión basada en resultados. Sin embargo, esa variable es considerada tanto para las retribuciones (descuentos por incumplimiento) como para la evaluación del desempeño (lo que suele conocerse como una doble sanción). Asimismo, la formación está orientada predominantemente a los ejes transversales de gestión sin atender al conocimiento específico sobre las problemáticas de cada área de gobierno. Por otra parte, el Decreto 632/18 estableció una taxativa prohibición de ingreso a la administración pública. A esto último se agrega la firma de un acta, el 6 de junio de 2019, entre el Estado Empleador y la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) (con la oposición de ATE), por la que se crea un régimen específico de alta gerencia pública en la carrera administrativa. En esta última, además, se flexibilizan los criterios de experiencia y formación, lo que implica una alteración del Convenio Sectorial SINEP (Decreto 2098/08). La puesta en cuestión del acuerdo dio lugar a su postergación hasta el año próximo.

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

UNA MIRADA A FUTURO

La revisión de la compleja incorporación de la NGP (incluso en países desarrollados) genera la posibilidad de repensar el sesgo de la organización estatal y del empleo público en los países de la región, particularmente en Argentina, para proponer algunos criterios a tomar en cuenta en vistas a constituir una burocracia capaz de afrontar los desafíos aún pendientes de redistribución del ingreso, inclusión social, desarrollo económico, humano y científico-tecnológico, ampliación de derechos, etc., sin caer en el isomorfismo que se ha mencionado. Para esto, debe considerarse tanto las transformaciones tecnológicas como los cambios en el mundo laboral (siempre con tendencia al trabajo decente). A su vez, se debe atender a lo que señala Ramió Matas: “Es muy probable que en las próximas décadas haya más poder

⁷ Esta afirmación se sustenta en la prolífica presencia de representantes del núcleo empresarial en el gobierno nacional, como se observa en la tabla publicada en la nota de Horacio Verbitsky, “La madre de todas las batallas”. Fuente: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292460-2016-02-14.html [recuperado el 25/09/17].

⁸ Una presentación amplia de este proceso de captura se analiza detenidamente en García Delgado *et al.* (2018).

⁹ Fuente: *Encuentro INAP – Universidades*. Junio 2019.

público y no menos” (2016: 30). De acuerdo con lo señalado por el mismo autor sobre el lugar que les corresponde al “cómo” y al “qué” (2001), la selección de las propuestas de la NGP (al tratarse de un herramental) estará sometida a los requerimientos de las políticas estatales y del tipo de organismos que las ejecuten, sin caer en una aplicación isomórfica.

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

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

Si pudiéramos pensar nuestro paso por la gestión pública como un recorrido colectivo cuyos hitos más relevantes no necesariamente están situados “arriba” o “adelante”, todos los trabajadores públicos tendrían chance en una organización que reconocería sus perfiles y aprendizajes. Desde este enfoque, los desarrollos no estarían vinculados a la ocupación de jefaturas o a itinerarios prefijados, sino al reconocimiento de acciones y labores por parte de compañeros y destinatarios del proyecto institucional en marcha. (Bernazza, 2012: 5)

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

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

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

Finalmente, de acuerdo con las reflexiones de Matus (2008), es importante poner atención en la fortaleza de los directivos de las organizaciones públicas, quienes tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Si bien el autor debate la cuestión del “liderazgo presidencial”, buena parte de sus señalamientos son aplicables a relaciones vinculadas con la gestión de las organizaciones. Así, propone ventajas y dificultades de varios tipos de liderazgo y concluye con la propuesta de un tipo de liderazgo que identifica como “líder transformador democrático”, el cual reúne virtudes tales como ser un revolucionario pacífico, el equilibrio, la paciencia, la transparencia, la sinceridad, el respeto por los consensos, la búsqueda de adhesión y el convencimiento. El refuerzo de las capacidades directivas que propone el Consejo Federal de la Función Pública (2008: 6) posee tres campos de competencias (ético institucional, técnico profesional y actitudinal) y puede ser un camino para el fortalecimiento de la gestión de personal, ya que el núcleo de refuerzo que debe afrontar la administración pública se encuentra en la construcción de estas capacidades directivas y en la fuerte articulación tanto con los niveles políticos (sin perder la independencia propia de su función) como con el personal a su cargo (en su capacidad de transmitir objetivos, proponer estrategias formativas y dimensionar el logro de los resultados organizacionales).

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

REFERENCIAS

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2015). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, C. (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones?* Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación OSDE.

Argentina. Decreto N.º 66/99. “Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional”.

_____. Decreto N.º 214/06. “Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional”.

_____. Decreto N.º 632/18. “Designaciones y contrataciones”.

_____. Decreto N.º 2098/08. “Convenio Sectorial SINEP”.

_____. Ley N.º 25164. “Marco de Regulación del Empleo Público”.

Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. Mapa del Estado. Disponible en: <http://mapadeestado.modernizacion.gob.ar/> (visitado el 31/05/2017).

Argentina. Ministerio de Modernización (2018). Serie de investigaciones empleo público: servicio civil comparado y evaluación de impacto de la capacitación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2018.

Bernazza, C. (2012). “Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país”. *Boletín Programa Estado y Políticas Públicas*, 50.

Bozeman, B. (2015). “Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63.

Cao, H.; Rey, M. y Laguado Duca, A. (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Buenos Aires: Prometeo.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N.º 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”). Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Consejo Federal de la Función Pública-Comisión de Empleo Público y Carrera (2008). *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores*. Aprobado por la 2ª Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de la Función Pública. Las Termas de Río Hondo, Provincia de Santiago del Estero, 28 de agosto.

Cormick, H. (2014). “Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas”. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 5, pp. 45-75.

_____. (2016). “El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales -período 2003-2015”. En Robba, A. L. (ed.), *Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: reflexiones sobre la realidad argentina*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.

- Cormick, H.; Hage, G.; Rago, L. y Beltrán, C. (2016). *Teoría y práctica de gestión y gobernabilidad en grandes organizaciones nacionales: Organización y gestión en el ministerio de Defensa*. Informe de Investigación. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.
- Cortázar Velarde, J. C. (2011). “Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 49.
- de la Fuente, H. (2001). “Estabilidad del empleado público. Situación del personal contratado”. *Revista Jurídica La Ley 2001-D*, 911.
- Echebarría, K. (2005). *La Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público Tendencias y Desafíos*. Documento presentado en el Seminario “Modernización de la Gestión Pública en Chile”. Web. http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/12982/10_La%20Gestion%20de%20los%20Recursos%20Humanos%20en%20el%20Sector%20Publico%2c%20Tendencias%20y%20Desafios.pdf
- España, Ministerio de Administraciones Pública (1997). *Modelos de Función Pública comparada*. Madrid: MAP (con datos de OCDE, 1996).
- García Delgado, D. (2017). “Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia un Estado pre-Social” (pp. 93-107). En *Documento de Trabajo N°5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO.
- García Delgado, D.; Ruiz de Ferrier, C. y de Anchorena, B. (2018). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- García Sánchez, I. (2007). “La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias”. En *Presupuesto y Gasto Público 47/2007*, pp. 37-64. Madrid: Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.
- Gil García, M. (2017). “Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7 (13).
- Guevara, P. (2019). “Los trabajadores del sector público en la era Cambiemos. La mirada de quienes trabajamos en el Estado”. En Bernazza, C. (coord.), *Más y mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional*. Buenos Aires: Instituto Patria.
- Iacovello, M. (1995). “La experiencia del Federal Civil Service”. *Aportes. Para el estado y la administración gubernamental*, 3.
- Kliksberg, B. (1971). *Del Taylorismo a la moderna teoría de la organización. Contribución a un análisis histórico-social de la evolución de las ideas en Administración*. Buenos Aires: Depalma.
- Longo, F. (2004). **Mérito y flexibilidad**. *La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

- _____ (2006). “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”. En *Presupuesto y Gasto Público 41/2005: 127-144*. Madrid: Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.
- López, A. M. (2002). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Buenos Aires. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- López, A. M. y Zeller, N. (2017). “El empleo público en Argentina: tendencias históricas y configuración actual”. *HS-Horizontes Sociológicos-AAS*, 5 (9).
- Martínez Puón, R. (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mascott Sánchez, M. de los Á. (s/f). *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Matus, C. (2008). *El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza.
- Nothelle, A. (1998). “La reforma del Estado en Alemania”. *Reforma y Democracia*, 11.
- OCDE (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2018). *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Offe, C. (2017). “Brexit: lecciones para la teoría democrática”. *Review. Revista de libros*, 14.
- Orlansky, D. (2006). *Política y burocracia, la reforma del Estado en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. Buenos Aires: OEA-PNUD.
- Pagani, M. L. (2009). “El cambio organizacional y la política formativa: análisis de una experiencia local”. *V Congreso de Administración Pública*, San Juan. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/congresoap/sitio/docs/ponencias/P/Pagani.pdf> (visitado el 18/03/2020).
- Poli, M. D. (2013). “La Administración Pública en Alemania: principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis.” *ReDCE*, 10 (20), pp. 123-162.

- Ramió Matas, C. (2001). “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional”. *Reforma y Democracia*, 21.
- Ramió Matas, C. (2016). “El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor”. *Reforma y Democracia*, 66, pp. 5-34.
- Rey, M. (2012). “Hacia una administración pública para el estado democratizador”. *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, 18 (30), pp. 127-140.
- Ruiz, Á. D.; Gambacorta, M. L. y Troya, M. N. (2013). *La negociación colectiva en el sector público: su desarrollo en los ámbitos locales*. Buenos Aires: Infojus.
- Schweinheim, G. F. F. (2011). “¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración”. *Reforma y Democracia*, 49.
- Subirats, J. (2004). “¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?”. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, 2-5 noviembre.
- Verbitsky, H. (2016). “La madre de todas las batallas”. Disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292460-2016-02-14.html (visitado el 25/09/17).
- Vilas, C. M. (2005). “Pensar el Estado”. Disponible en: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado/> (visitado el 15/06/2017).
- Villarroel, A. (2013). *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.