

El proceso de selección de los funcionarios públicos: desafíos más allá de la dicotomía técnico política para lograr instituciones estatales sólidas

Laura Beatriz Fernández
Segundo premio

La realidad es que los trabajadores del sector público no pueden desconocer la finalidad última del trabajo que realizan, esto es el bien común y el Interés general, pero que asimismo son trabajadores, reciben un salario por su trabajo, y están sometidos a una relación de dependencia mediada por actores y condiciones semejantes a cualquier relación laboral (Ivancich, 2004).

El entorno en el que hoy operan los Estados es complejo y exigente, y sus múltiples variables - económicas, políticas, tecnológicas, culturales, ecológicas, etc. - son extremadamente dinámicas: algunas con aristas novedosas y trascendentales que permiten seguir descubriéndolas, mientras que otras, con carencias que nunca han sido abordadas desde su creación.

La “idea de lo público” como algo lento y arcaico en su sentido más peyorativo, revela un cuestionamiento sorprendente que se ha profundizado en el último tiempo, principalmente en países de América Latina. El señalamiento sobre la existencia de debates en torno a la orientación de la sociedad de la región y principalmente en Argentina y su manifestación práctica en posicionamientos y acciones políticas no supone una novedad.

Necesidades acuciantes, reclamos por más servicios y cada vez más personalizados, que sean satisfechos con la menor utilización de recursos disponibles y proporcionados de manera eficaz y eficiente respecto de esas necesidades que se pretenden cubrir, se evidencian en cada nota periodística y en cada medio de comunicación; y todo ello inmerso en un sistema casi perverso de constante aspereza político partidaria. Con la actual crisis de confianza que atraviesan algunos Países, la administración pública (AP) está asociada a una imagen que evoca ineficiencia e improductividad institucional. Imagen que, por supuesto tiene correspondencia concreta con el funcionamiento del aparato estatal, con modalidades de dirigencia institucional y con la responsabilidad de sus funcionarios.

Si las AP ponen en funcionamiento las políticas públicas, y éstas pueden funcionar bien o no; esto nos lleva a la relación directa de enfrentarnos a un Estado eficaz y protector de sus ciudadanos o a un Estado fallido, que no logra mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en su totalidad y no solo la de algunos privilegiados.

Un mejor estado y presente, que acompañe a la ciudadanía y garantice el acceso a derechos, es un estado estratégico, que puede ser motor del desarrollo no sólo estatal sino institucional y para poder lograrlo necesita de funcionarios ejecutores que sean capaces de aunar tecnicismo, legitimidad, expertiz y conocimiento de la política pública y del valor de lo público, dejando de lado la discrecionalidad marcada que se presenta en la mayoría de los países latinoamericanos de un tiempo a esta parte.

El presente trabajo toma como horizonte las premisas contenidas en el ODS N° 8, correspondiente a “Trabajo decente y crecimiento económico”, el ODS N° 16, correspondiente a “Paz, Justicia e Instituciones públicas sólidas”, la Declaración de Montevideo de 2023, la Carta Iberoamericana de la Función Pública y la Carta Iberoamericana de ética e integridad en la Función Pública; y pretende realizar un aporte a la temática discutida sobre “*El Proceso de Selección de Funcionarios Públicos (FP)*”.

En ese sentido, cabe preguntarse ¿Qué desafíos debemos sortear en el proceso de selección actual de los FP que generen una mejora y un avance en la práctica y en la gestión de lo público? ¿en qué medida estos desafíos se transforman en mecanismos a considerar, como horizontes de acción, más allá de las aptitudes a ser evaluadas?

Como expresa Calame (2012), la naturaleza de las sociedades y de los problemas que deben enfrentar los Estados, al igual que la escala en la cual se plantean dichos problemas, son de índole inédita y requieren una revisión de los sistemas conceptuales, de los dispositivos institucionales y de la cultura de los agentes que ejercen la función pública.

Ya lo plantea Velázquez (2021:17), numerosas carencias en nuestras administraciones iberoamericanas, merecen el esfuerzo de los Estados y el impulso de las fuerzas políticas. Existe una importante correlación entre el nivel de desarrollo económico de los países y la funcionalidad de las administraciones públicas, así como en el tamaño del Estado y la presión fiscal. Cuando se comparan las administraciones públicas de nuestros países con otras más eficaces, transparentes y diligentes, debe también tenerse en cuenta que su presión fiscal es mucho más fuerte (40%-50% frente a 10%-25%) y el tamaño del Estado y el número y profesionalidad de sus funcionarios muy superior. Todos intentan avanzar incorporando ideas innovadoras, transmitiendo buenas prácticas, alardeando en ocasiones de programas de incidencia local o reducida, pero transmitiendo un alto grado de motivación y de impulso político.

La administración del aparato estatal

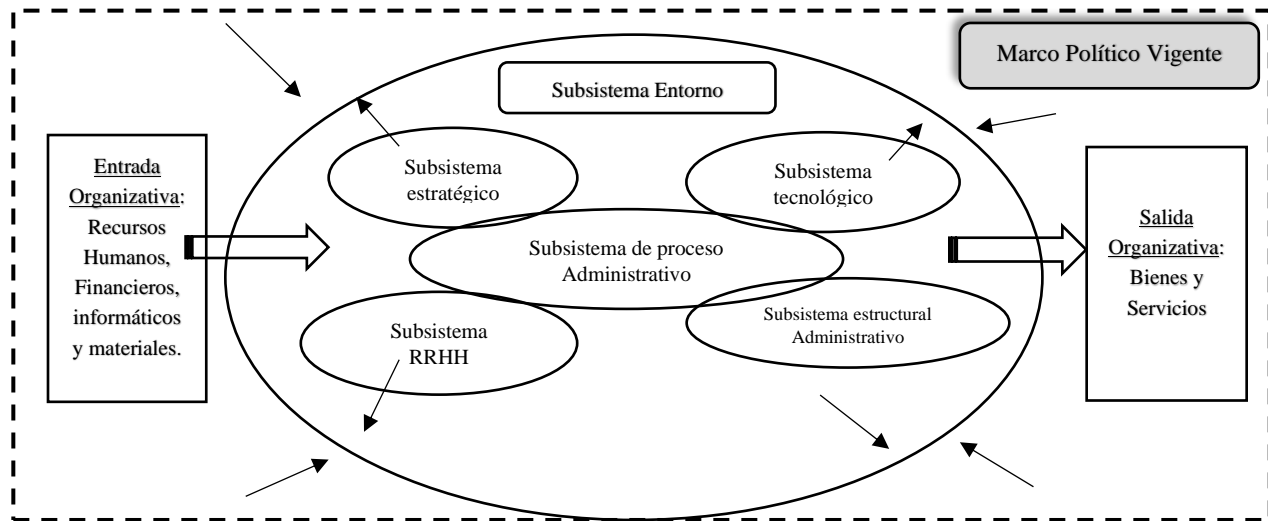
Las Administraciones Públicas son organizaciones a las que les corresponde la satisfacción de los intereses de la sociedad y el bien común.

Según Quisbert, se considera Administración Pública a aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a este.

Etimológicamente administración, proviene del latín “ad”: a, hacia, en movimiento; y “ministratio”, que significa servir, entonces por administrar, se entiende a la gestión ordenada de intereses de personas individuales o colectivas para poder adaptarse a las constantes y crecientes exigencias de la realidad.

La administración pública tiene características particulares, que la diferencian de cualquier tipo de administración privada, entre ellas se puede mencionar que: se basa en la sociedad, su fin último es el servicio público y el interés social, posee estructuras complejas, se rige por el derecho público, a su vez, la administración pública, es atravesada por diferentes dimensiones, a saber: El entorno, Sus objetivos, Su estructura administrativa, Los procesos administrativos, Los recursos humanos, Los recursos financieros, tecnológicos y materiales.

Cada uno de estos elementos debe tener un tratamiento específico y pormenorizado, pero sin dejar de considerar una visión global, conjunta a fin de permitir una apreciación de los puntos de contacto entre las distintas dimensiones (figura 1):



Fuente: Kast, F. E. y Rosenzweig, J. A. (1976), "Administración en las Organizaciones".

En el marco de la Administración Pública existe otro elemento influyente: el marco político vigente que define el marco estratégico de acción y debe estar sujeto a control.

Según Ramió Matas (2001:23), la Administración Pública es una organización diferenciada, donde el principal elemento es la imposición estatutaria de su ámbito de actuación y su función de atender las necesidades de la población.

Las organizaciones públicas están sumergidas en un proceso de constante transformación en su afán de mejorar sus realidades, según se van modificando las exigencias del entorno.

Es común escuchar en los diferentes ámbitos que administración y gestión pública, son utilizadas como sinónimos, sin embargo, la mayoría de los autores refieren una clara diferencia entre ambos conceptos. Al respecto, Ruiz López (2012:3) señala y explica que administración significa dirección, ordenación, cuidado de un asunto o, más específicamente, gobierno, ejercicio de autoridad o mando sobre un territorio y las personas que lo habitan. En cambio, gestión significa actuar para conseguir algo. En este sentido, gestión pública es un enfoque que utiliza técnicas gerenciales para incrementar la rentabilidad de los servicios públicos.

La actividad administrativa del Estado se exterioriza y define, en un sistema de funciones o conjunto de actos y hechos que responden y se ordenan a necesidades públicas, cuya satisfacción se representa a través del servicio de lo público.

Supuesta entonces la necesidad del servicio e instituida la función, se impone como consecuencia la formación de un personal organizado encargado de realizarla, ya que el Estado entidad abstracta, no puede obrar por sí mismo.

El mayor activo de las instituciones son las personas que las componen. En el caso del sector público, se trata de las personas que están a cargo del diseño, de la implementación y análisis de todas las políticas públicas. La competencia técnica de los servidores públicos, su neutralidad política y su profesionalidad, conforman requisito para el ejercicio con objetividad de la acción pública al servicio de los ciudadanos, lo sostiene Velázquez (2021).

El reconocimiento de la actividad estatal como trabajo y manifestación del compromiso con un proyecto de país, implica superar la visión de la tarea de lo público como un quehacer meramente técnico y neutral. Diferentes estudios realizados vinculan la profesionalización del empleo público -entendido este último como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público en el gobierno central y las personas que lo integran- con beneficios tales como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el control de la corrupción, el aumento de la confianza en el gobierno, la mejora en la entrega de servicios y una ejecución presupuestaria del gasto de inversión más eficiente.

En el ámbito público, los fines de un sistema de gestión de la fuerza de trabajo (GFT) o recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos (BID, 2006:5). La manera en que se llevan a cabo acciones claves relativas a la GFT en el Estado -por ejemplo, la planificación de la fuerza laboral necesaria, la organización del trabajo, la gestión del empleo (procesos de reclutamiento, selección, promoción y desvinculación, entre otros), la gestión del rendimiento, las compensaciones, el desarrollo profesional y la relación con el empleador- va a tener un impacto crucial en el grado de desempeño del empleo público de un país.

Para lograr un mejor Estado, como instrumento indispensable para el desarrollo de los países, profesionalizar la función pública es condición necesaria e inevitable.

La función pública culmina siendo toda actividad permanente o temporal, remunerada u honoraria, realizada por una persona física en nombre o al servicio del Estado o de sus entidades, en todos los poderes y niveles estatales.

La atracción, retención y motivación de capital humano idóneo, el logro de una fuerza laboral basada en el mérito y despolitizada y la alineación de los incentivos de los funcionarios públicos con los programas y proyectos de las instituciones para las que trabajan son objetivos clave que derivan de la existencia de normativas, políticas y prácticas en los sistemas de la fuerza de trabajo estatal (Reid, 2008).

Un estado moderno requiere para su funcionamiento, contar con trabajadores altamente formados tanto por los mayores requerimientos que implica la puesta en marcha de las medidas de política pública en general, como por la centralidad que su personal asume en la concreción de los objetivos de dichas políticas públicas, desde la incorporación de nuevas tecnologías, pasando por la mejor calidad de la prestación de servicios a la ciudadanía, hasta equidad y transparencia de los mismos procesos de gestión. Todas cuestiones para las que la mayor calificación de los empleados públicos se muestra prioritaria.

Como afirma Sajón (2001:5), se debe diferenciar y encuadrar a los profesionales en función de la especificidad funcional de las tareas realizadas, remarcando la flexibilidad y polifuncionalidad para ajustarse a las actuales exigencias y necesidades organizacionales en relación a un contexto de cambio

[...]. Ello supondría contar con profesionales altamente especializados y capacitados en función a proyectos y resultados.

La Antesala

Los enfoques neo públicos y los desafíos que escapan de lo técnico político

Algunas voces, aún actuales, llaman la atención acerca de la insistencia en la adopción por el sector público, de valores propios de las organizaciones del sector privado. Históricamente y con el devenir de distintos gobiernos en países de América Latina, las imágenes convencionales sobre esta temática nos vienen periódicamente a recuerdo, sumado al origen de estas medidas –anglo- cuyas tradiciones institucionales se diferencian de manera considerable de las latinas.

Ramió (2001:13) afirma que las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública se originan en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, con 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, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido adoptar estas estrategias modernizadoras.

García Delgado (2017:94) también aborda esta problemática y señala que políticamente, los procesos de modernización en los países periféricos, han tendido a entenderlos como copia e imitación acrítica de los países desarrollados. En buena medida, la NGP en su traslado a la región latinoamericana, forma 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.

Acuña y Chudnovsky (2015:27), 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: [...] quizás 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.

Con el transcurrir de los años seguimos analizando las formas que va adoptando la clásica tensión entre política y administración en los Estados de la región. Una temática difícil de concluir.

La forma en que se hace explícito el accionar del gobierno es a través de la formulación e implementación de políticas públicas, las cuales asumimos desde el punto de vista organizacional, serán ejecutadas con neutralidad y profesionalismo por parte del ejecutivo.

Sin embargo, junto a la emergencia de los perfiles laborales, se ha desarrollado durante las últimas décadas en latinoamericana, y particularmente en Argentina una profundización sobre las tensiones que evidencian legitimidades de poder y culturales a través de la incorporación al Estado no sólo de funcionarios partidarios a través de la imagen del militante social y político en la administración pública, caracterizado por su involucramiento y compromiso activo con la gestión gubernamental, sino también con la adopción de una categoría de funcionarios designados con perfiles “técnicos” en cuanto a sus calificaciones e inserciones previas, que se articula con los ya vigentes históricamente.

Para Cormick (2013:5) al respecto [...] si la aplicación de criterios políticos para la incorporación de recursos humanos facilita cierta legitimación y estabilidad del ápice de una organización, el reemplazo de este criterio por otros de carácter más técnico o al revés, si bien, en un sentido abstracto resultaría beneficioso para la profesionalización de la organización, en el corto plazo puede generar conflictos con actores afectados, ante los cuales no se cuente con recursos suficientes para sostener la decisión asumida. El tradicional formato de pruebas selectivas de acceso a la función pública (por concurso-oposición), con contenidos memorísticos, poco reales, que exigen pocos esfuerzos de pensar intrépidamente ante problemas de la diaria, no tiene visual atractiva para los jóvenes de las generaciones de la era digital, que viajan frecuentemente, hablan idiomas y están abiertos a nuevas tendencias, e inmersos en las tecnologías de la información y de las comunicaciones. En nuestras administraciones locales las estructuras laborales no se han mejorado, todo ha quedado plasmado en escritos de promesas que poco tienen de fuerte interés de lograrse, quizás por otras emergencias quizás por acuerdos necesarios; lo que si es cierto es que buena parte del personal, se selecciona por medio de contratación temporal (becas – programas – pasantías – contratos varios), con escasas exigencias de entrada, y posteriormente se los incorpora a la planta a través de procedimientos de acceso “flexibles” que van desde las pruebas restringidas (por única vez/sesgadas) hasta los “concursos-oposición” en los que prima con fuerte puntuación la carga de puntos de la antigüedad que cada aspirante pone sobre de la mesa, como una matriz de ponderación casi “dibujada” a cada uno de ellos para su certero ingreso.

Las miradas panorámicas del Estado, “desde arriba”, son útiles para entender la particularidad de los Estados y sus políticas, sin embargo, desde esas miradas no logramos registrar ni comprender las características capilares del mismo. En consecuencia, los sistemas políticos de los países latinoamericanos sufren las falencias propias del clientelismo y de la debilidad de sus sistemas partidarios, poniendo en riesgo la continuidad de sus políticas.

Acuña y Chudnovsky (2015:59) sostienen 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.

Recordemos que el ODS 16 recomienda la necesidad de fortalecer por parte de los países, las instituciones y el estado de derecho a través de la reestructuración de los poderes públicos, fortaleciendo la autoridad de los mismos con funcionarios capacitados, que respeten la separación de poderes, creando una sinergia participativa, colaborativa e inclusiva entre los actores interesados – gobierno, ciudadanía y otras organizaciones civiles-. El énfasis en un Estado “mayor y mejor” es incuestionable para cualquier agenda política y condición ineludible para los ODS; en donde las banderas de la eficacia y eficiencia permitan superar los tradicionales escollos de la gerencia pública. Tal cual lo expone Aguilar Villanueva (2013), la crisis de legitimidad en la cual han incurrido los Estados, sumado al robustecimiento de la sociedad civil, trastoca la esfera de la política y con ello nuestra concepción sobre los límites y razón de ser de la intervención de éstos.

Los Estados nacionales se encuentran padeciendo el declive de su “capacidad de gobierno”. De acuerdo con estas reflexiones, es válido pensar que las dificultades para el ordenamiento de un sistema de empleo público, capaz, con conciencia de lo público, al servicio de la ciudadanía y profesional en la región; están relacionadas con la presencia de intereses contrapuestos que atraviesan estas sociedades.

Ciertamente una solución a esta debilidad creemos, estaría en el establecimiento de un real convenio colectivo de trabajo y de una carrera administrativa bien ejecutada y transversal, que dé lugar a la profesionalización y estabilidad de los empleados públicos y en la continuidad de programas y políticas en aras de la seguridad jurídica e instituciones estatales sólidas.

En las AP subnacionales, por regla general y aunque se encuentre establecido legalmente, no se evalúa el trabajo ni tampoco el rendimiento. Hacer el trabajo, bien o mal, da caso igual, inclusive si no se hace, no hay política de reconocimiento ni tampoco de sanción y las retribuciones son las mismas. Son organizaciones casi a la deriva sin timón, en algunos casos se trabaja bien y en otros muchos regular o mal, pero al final se cobra igual, se haga lo que se haga. Tanto se lee sobre ello que creemos definitivamente es un modelo que, sin intenciones de generalizar, en la política y en el sindicalismo del sector público no quieren cambiar, perverso e injusto, además de disfuncional.

Sin desconocer las dificultades y limitaciones en cuanto a la aplicación del mérito y la independencia de las burocracias de la región, consecuencia de reclutamientos clientelares o patrimonialistas, lo que cabe indagar es un aspecto más estructural y fondo referido a un consenso entre los distintos sectores de la sociedad respecto al lugar e importancia del Estado y la distribución de la riqueza.

Los criterios técnicos permanecen minimizados en la gestión de la fuerza de trabajo en nuestras regiones. Si se trata de aquel "conjunto de técnicas y procedimientos orientados a atraer candidatos potencialmente calificados y capaces", Chiavenatto (1994) no encontraría correlato empírico. Los puestos deben estar determinados, situación que no se verifica en la realidad. Las definiciones en cuanto a funciones, características del puesto, responsabilidades asociadas, etc., y consecuentemente el perfil de los trabajadores, no forman parte del ámbito de decisión/definición de las áreas de personal.

Asimismo, dada la atomización de este tipo de información y la falta de cuerpos formales del tipo manuales de misiones y funciones, es imposible para las áreas de personal saber qué necesitan.

Por lo tanto, ya contamos con una primera desarticulación entre el diseño inexistente de los puestos, la planificación que no se rige por criterios de gestión y un proceso de empleo que no cuenta con estos parámetros para evaluar a los candidatos potencialmente calificados y capaces. Es necesario "fortalecer los valores de los asuntos públicos, el valor de la cosa pública" y crear una cultura administrativa que enfatice la eficacia, la eficiencia y la ética en la gestión pública.

El empleo en las organizaciones públicas diverge en algunas características particulares del empleo en las privadas. Para Guardo (2013:423), la clave distintiva entre ambos es que el trabajador privado es un trabajador, y un trabajador público es un servidor público, más allá que por su preparación, estudios o vocación haya elegido ser enfermero de un hospital, administrativo contable, oficial del ejército, programador de sistemas informáticos, etc.

Sin embargo, en general la población lo reconoce, más por sus vicios que por sus virtudes que según Tesoro (1997:5) son los siguientes:

- Tendencia a servirse de la Administración en vez de servir a la sociedad.
- Enajenarse en las normas en vez de comprometerse por resultados.
- Resguardarse en la inercia en vez de aceptar desafíos.
- Refugiarse en la rutina en vez de buscar la innovación.

- Vegetar en vez de crecer, valorizar el padrinazgo en vez del mérito y la antigüedad más que el desempeño.
- Nivelar hacia abajo en vez de hacia arriba, a cumplir (o no) un horario más que a alcanzar metas cotidianas.
- Apatía en vez de la motivación, resignación en vez del entusiasmo, ajenedad más que a la pertenencia y el compromiso.
- Enclaustramiento defensivo más que la interrelación sinérgica.
- Crónica mediocridad en vez de la mejora permanente, improvisación más que profesionalismo, formalidad más que a responsabilidad.

Estos prejuicios no los tiene solamente la ciudadanía sino también los políticos que asumen las funciones ejecutivas, y como lo hemos mencionado, provoca que no haya un real compromiso en su desarrollo y en el estudio de nuevas formas de organizarlo.

Según Iacovello y otros (2003:2) el empleo público en la Argentina no ha podido desarrollarse debido a tres factores:

- a) Ausencia de dirección estratégica en la gestión de los recursos humanos;
- b) Politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos; y
- c) Persistencia de la cultura burocrática.

El primer factor impacta sobre la existencia e integridad de un sistema integral de recursos humanos, reflejando una falta de orientación hacia el largo plazo y dejando de lado el desarrollo de normativa que permita generar consenso en los intereses de los grupos involucrados. El segundo provoca una progresiva politización de las decisiones que degrada el sistema establecido en las normas, a través de prácticas que eluden las reglas y generalizan las excepciones a través de nuevas normas aceptando como válidas prácticas distorsivas, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido. Por último, el sistema de recursos humanos es atravesado por la cultura burocrática, que permea la normativa rigidizando las reglas, o evitando que se sustancien en procedimientos concretos que permitan su implementación plena.

Referente a ello, a partir de una investigación realizada (Marenco, 2012), se pudieron obtener las siguientes características que consideramos de inexcusable mención sobre la percepción de la sociedad respecto a:

a) Rasgos de la cultura política: En general, los funcionarios políticos:

1) No poseen conocimiento sobre las actividades que se realizan en las distintas jurisdicciones, ni la formación específica y las capacidades necesarias para llevar adelante grandes responsabilidades (es escasa la planificación que se realiza y trabajan para “ayer”).

2) Poseen actitudes que no permiten compartir conocimientos: arrogancia, desplazamiento de los cargos a personal con conocimientos fundamentales por color político, corrupción, plagio (utilización de los conocimientos de los empleados sin mencionarlo). Esto genera una separación entre funcionarios y recursos humanos permanentes.

3) Trabajan solo con un equipo de colaboradores, el cual lejos de mostrar una actitud de aprendizaje y colaboración, generan fuertes choques con los empleados que se desempeñan en dichas oficinas.

De esta manera, la cultura política está marcada por la discontinuidad (cambios permanentes en el gabinete), la falta de finalización de los proyectos y políticas públicas y la desarticulación en integración organizacional.

b) Rasgos de la cultura administrativa

1) El ingreso de los agentes jóvenes no es acompañado por una preparación previa ni tampoco por la transferencia intergeneracional de conocimientos y experiencias.

2) El nivel de formación que presenta la mayor parte de los recursos humanos no permite, por sí sólo, prestar servicios de calidad y de eficiencia a los ciudadanos ni enfrentar situaciones no planeadas.

3) El conocimiento, tanto explícito como implícito, de los profesionales expertos y empleados de gran antigüedad y eficiencia, no se encuentra escrito y en general, son esenciales para el funcionamiento institucional.

4) Los miembros de la organización no comparten voluntariamente sus conocimientos porque lo consideran una pérdida en las relaciones de poder.

5) Los agentes están acostumbrados a trabajar basado en el principio de funciones departamentales aisladas "cada uno atiende su quiosquito" y en el de la jerarquía.

*Desafíos en el proceso de selección de funcionarios Públicos en Administraciones Subnacionales.*¹

Lo que antecede establece es marco de partida general en el que se encuentran ubicadas la mayor parte de las AP subnacionales, con ideas, sin barco, sin timón, con mucho para mejorar y personas dispuestas a ello.

La permanencia de prácticas clientelares en diversos ámbitos y niveles de decisión y de gestión; las promociones subjetivas e igualmente clientelares; la existencia de programas de capacitación separados de las necesidades reales de las organizaciones y sus integrantes; la pronunciada dependencia de consultores externos son algunas de las características que persisten en las AP locales o subnacionales, convirtiéndose en objeto de críticas, al no escapar a los vicios de falta de independencia y de transparencia en lo que hace a designaciones y promociones de personal, comprobándose muchas veces la convocatoria a concursos dirigidos.

En el fondo del problema continúan las prácticas seculares de corte patológico: el amiguismo (político – sindical – parental) no ha desaparecido, se ha ido transformando gradualmente en clientelismo, tanto en el acceso a un empleo público temporal como en la provisión de los puestos o cargos en las altas estructuras de las organizaciones (acceso a niveles directivos) bajo la discrecionalidad técnica a favor de determinados apellidos o favores adeudados.

Hubo en el transcurrir de la historia (en al menos los últimos 15 años) medidas rectificadoras, pero siempre tibias. Y en esas seguimos. Se requiere voluntad política fuerte e insistencia. Ello exige un pacto que erradique para siempre todas esas patologías que son la antesala de la corrupción, cuando no la corrupción misma. Debemos evitar seguir alimentando la idea de que lo público es corrupto o se encuentra viciado con vicio absoluto. Debemos dejar de pensar en domar elefantes y crear un espacio propicio de dialogo que incluya a todos pero que culmine en hechos.

Es improbable tener una democracia efectiva sin una función pública o empleo público altamente profesional e imparcial, y mucho menos una administración pública que preste servicios de calidad a los ciudadanos.

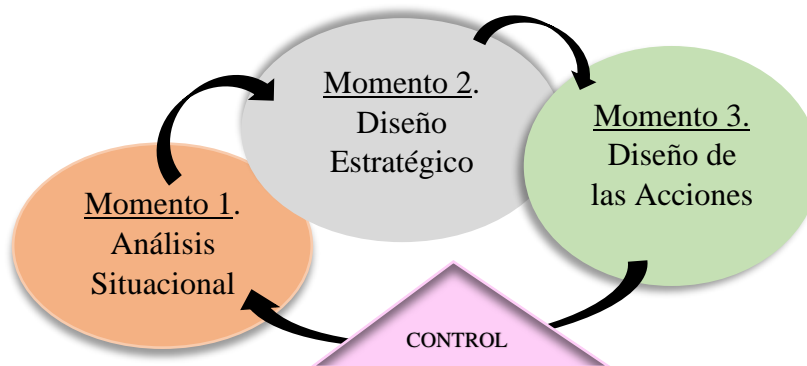
En este apartado queremos poner de relieve las dificultades y limitaciones que desafían cotidianamente a los equipos de gestión y práctica en el proceso de selección de funcionarios públicos que consideramos deberían ser tenidos en cuenta y pueden ser sorteados a fin de no quedarse con la relatividad empírica de los mismos y nos permita entonces, habilitar la posterior enunciación de algunas conclusiones en un nivel de mayor abstracción.

¹ Se toma como estudio de caso un Organismo de la Administración Subnacional Chaqueña.

Desarrollaremos algunos conceptos que nos han permitido significar mejor las limitaciones, capturar algunas explicaciones y valorar los resultados obtenidos en la experiencia.

Mucho se lee y escucha sobre la necesidad de gestionar Estados modernos, capaces de desarrollar burocracias profesionales y trabajar continuamente para la formación y actualización de sus agentes, pero ¿será realmente esto cierto? desde este trabajo buscamos considerar y poner en disyuntiva la idea de que debemos trabajar con la fuerza de trabajo existente, saber realmente qué se necesita y dónde, qué funciones deben realizar y centrarse específicamente en el desarrollo y cumplimiento real de una carrera administrativa que sirva como mecanismo de control hacia el interior de los gobiernos, permitiendo escapar del clientelismo y poniendo en foco de la misma fuerza su avance y desarrollo en el sector público. Se parte de una investigación en progreso que pertenece a una escala mayor en desarrollo y que por tanto constituye en el primer esfuerzo de sistematizar, aunque sea incipiente, lo obtenido en tal sentido.

Lo existente repele a un sistema que contiene algunas limitaciones específicas. Morano (2010) las resume en tres ejes principales: incumplimiento de los principios de generalidad y universalidad, que impiden que abarque a la totalidad del funcionariado; deficiencias del sistema de movilidad, que se considera poco flexible y carente de una estructura remuneratoria asociada a los resultados; y falta de integración entre los subsistemas de empleo y de alineación estratégica de la gestión de recursos humanos.



Fuente: Pautas para el seguimiento de desafíos. Elaboración Propia

1) Concepción de lo público y del servicio al ciudadano.

El fortalecimiento de la capacidad de gobernar requiere la transición programada desde una administración pública antigua hacia una administración pública que, sin perder sus valores tradicionales, sea más flexible y esté más atenta a los cambios sociales para dar, con renovada eficiencia, satisfacción a las crecientes demandas de la ciudadanía.

Pero ¿Qué imagen tiene la sociedad latinoamericana y más aún la Chaqueña de los empleados públicos? ¿Qué expectativa tiene un ciudadano cuando tiene que hacer un trámite en una oficina estatal?, en nuestros países existen formas diversas, novedosas y muy singulares de reflejar esa percepción de la sociedad. En el cotidiano la palabra burocracia toma un sesgo negativo. Basta ver caricaturas, programas de televisión, películas y redes sociales para encontrar ejemplos, que no vienen al caso desarrollar en esta ocasión.

Como ya mencionáramos el Estado revé y despliega sus políticas públicas a través de la intervención de las instituciones estatales por medio de los empleados públicos, desarrollando los caminos necesarios para que se arbitren los medios y obtener la consecución de sus fines. En este proceso las entidades y sus trabajadores agregan valor; valor que consideramos como público, porque la sociedad genera cierto grado de acuerdo para su incorporación a los esfuerzos del Estado.

El crecimiento continuo de la población, la disparidad y complejidad de las necesidades sociales, ha requerido desde hace ya muchos años, el desarrollo de estructuras estatales capaces de solventar y satisfacerlas de la mejor manera posible.

Pero, ¿Por qué debemos preocuparnos entonces por la calidad de los servicios públicos prestados especialmente en la Administración pública? La respuesta es fácil, si estos se entregan sin errores, sin fallas, sin lentitud, sin desperdicios, generarán credibilidad y confianza. Ciertamente es que el ciudadano es "cautivo", con pocas alternativas para elegir en sustitución. Osborne y Gaebler (1995) sostienen al respecto que se tiende a ignorarlos, y muchas veces, y no menos irritante, subsumirlos en la arrogancia burocrática.

En la medida que nos convertimos en una sociedad sujeta a trabajadores del conocimiento también nos dividimos en subculturas; sociedades mosaicas con gran diversidad. Se trata de entender que quiere el otro, que busca cuando se apersona y requiere nuestra atención, entender nada más y nada menos que es calidad y no quedarnos solamente con el conocimiento de que es una mera filosofía de acción continua para mejorar, con el fin de obtener un servicio de valor para el ciudadano.

Tratando de satisfacer sus expectativas, conseguimos aumentar la viabilidad de la Administración a través del incremento del bienestar de la sociedad y la satisfacción del ciudadano por el servicio recibido. Es decir, la identificación de los ciudadanos con las políticas públicas desarrolladas por las administraciones y financiadas por todos.

Los funcionarios públicos de la administración, deben conocer; que en la medida que no vayan acompañados de algo más que ímpetu innovador voluntarista, la simple creación de mejoras modernizadoras en espléndidos discursos teóricos perfectamente plasmados en "libros, planes o programas" expirarán en las intrincadas marañas jurídico-administrativas con el simple transcurrir del tiempo.

Cunill Grau (2012) menciona este entramado cuando desarrolla el debilitamiento del ethos del servicio público, y al respecto señala citando a (Gregory, 2007) que; es ampliamente reconocido que la abolición de las carreras unificadas, el intensivo uso de contratos de término fijo para los altos directivos públicos, y la flexibilidad obtenida a través del creciente número de personal con arreglos temporarios, progresivamente lo han atenuado.

Las actitudes individuales son una respuesta a la situación laboral. La frase "así lo hicimos siempre", es la respuesta a cualquier cuestionamiento del ciudadano cuando reclama un trámite. Estas actitudes no permiten ver al Estado como un todo, sino como compartimientos estancos donde existen centros de poder definidos.

Al respecto, existe un consenso social y académico que debe ser distinguido y resaltado sobre dimensiones diferenciables que debe poseer todo trabajador público en cuanto a formación en temáticas

específicas de gestión: *es necesario el fortalecimiento en el conocimiento de la Constitución Nacional, de la normativa institucional y de derechos humanos (temas de género, violencia laboral, y discriminación, etc.), conocer sobre gestión administrativa en todas sus dimensiones y sobre administración financiera, así como el manejo de tecnologías de la información y de la comunicación.*

2) *Liderazgo y proactividad:*

Sin duda una de las palancas de cambio de mayor relevancia en todas las organizaciones, es el rol y la calidad de sus líderes. Y no solo a nivel directivo o de jefaturas intermedias. En los distintos grupos que se conforman es necesario detectar y contar con líderes innatos o de formación que permitan desarrollar las actividades en post del bien común.

Para ello, es fundamental trasladar el cambio de paradigma de los liderazgos, pasando de liderazgos técnicos centrados en el control de los procesos y trámites, a liderazgos centrados en el cuestionamiento, la mirada nueva de los procesos y el foco en la optimización y automatización. Esto requiere una contemplación sobre la agregación de valor, despojándose de los sentidos de pertenencia de sus actuales procesos y de la forma de hacer las cosas. Es imposible que los mandos medios actúen como comunicadores y “iniciadores” directos del cambio para las personas y los equipos de trabajo si se resisten al cambio anticipado y no reconocen el valor agregado.

Los líderes transformacionales lideran dando un buen ejemplo a seguir, inspiran a los servidores públicos a identificarse con la visión y la misión de su organización y hacen que los funcionarios se sientan orgullosos de formar parte de su institución (Schuster, 2019).

Lo anterior grafica el gran desafío cultural en lo que se refiere a liderazgos. Pasar de jefaturas jerárquicas y basados en lo técnico a aquellas con roles articuladores, con capacidad de reinventarse y motivar a sus equipos de trabajo en esa reinvención.

Por ello, una buena administración no puede ignorar el poder de la motivación. Las personas actúan por diferentes motivaciones. Si sabemos cuáles son y se asignan tareas en función a éstas (con todo lo que ello conlleva) se aprovecharían mejor los potenciales con el consiguiente aumento de productividad. Los trabajadores disfrutan más de hacer su trabajo cuando pueden poner en práctica una variedad de habilidades y competencias. Tener la sensación de que su trabajo es importante para los demás de dentro y fuera de la organización, que tienen independencia para llevar a cabo las tareas bajo su control y poseen un feedback sobre cómo están actuando los lleva a conseguir una buena actuación en sus lugares de trabajo.

De esta manera el trabajo fruto de una motivación pro-social (identificados con valores públicos: como la equidad, la igualdad social, la justicia social o la responsabilidad social) se convierte en una vocación para los empleados públicos y les proporciona un propósito de vida.

3) *Transferencia Hereditaria.*

La selección correcta de los funcionarios públicos es una necesidad y una deuda democrática. Una reivindicación para la sociedad que viene a rechazar la vieja idea de que cualquiera puede desempeñar un puesto público siempre que sea nombrado por la autoridad competente.

Los servidores públicos administran los bienes de todos y debemos seleccionarlos por sus méritos que no son de carácter político o sindical, sino por su talento y competencias (y no tanto por los

conocimientos, cada vez de más fácil acceso por la inteligencia artificial), que hay que premiar, teniendo en cuenta la procedencia social de los aspirantes.

El gobierno de Trump ha aprobado, en su última gestión nuevos sistemas de selección de los empleados del sector público, posibilitando incluso la ausencia de títulos académicos en beneficio del dominio de habilidades. Parece ser una tendencia en los sistemas selectivos que ha tenido repercusiones prácticas en la Unión Europea, cuyo sistema se basa precisamente en el dominio de habilidades. También en otras latitudes se exige una forma distinta de ver las cuestiones: la administración necesita internalizar talento y externalizar el trámite, con regímenes de empleo más dinámicos, centrados en el rendimiento y la adaptación al cambio (Lapuente, 2020 en Velázquez, 2021).

En Argentina, a veces no sucede. Si bien el artículo 16 de la Constitución Nacional establece que todos los habitantes de la Nación (principios de igualdad y democracia) son admisibles en los empleos, sin otra condición que la idoneidad. Tal imperativo es un registro que pocas veces se cumple.

Abordada esta cuestión, consideramos importante indicar aspectos que afectan la legitimidad del sistema, mencionando entre ellos:

- La politización en los procesos de selección, cuando deben definirse los perfiles del puesto. En este sentido se observa que a veces se diseñan los perfiles a medida de una persona determinada.
- La existencia de mecanismos que permiten discrecionalidad en la selección, si bien concurren mecanismos de garantías que tienen como objetivo evitar la arbitrariedad y la politización, existen brechas entre lo explícitamente pautado por la norma y su práctica cotidiana.
- El ingreso hereditario al empleo público, que ha sido previsto en diversos entes u organismos del Estado, por constituir un privilegio que se contrapone con el derecho a la igualdad, que, por tanto, debe ser desterrado de todo procedimiento de designación de empleo público, cualquiera sea la modalidad de contratación.

En este sentido, para la profesionalización de la función pública, la eficiencia en la prestación del servicio nativo y la protección de los recursos públicos, las personas que ocupen cargos públicos deben ser seleccionadas sobre la base de su idoneidad para el ejercicio de sus poderes, reconocida mediante privilegios o favores no discriminatorios.

4) Clientelismo territorial.

Una semana antes del cierre de las PASO², Néstor pasó a visitar a Nilda y a Pedro que se encontraban trabajando como todos los días en sus respectivos sectores de la AS. Néstor es un representante gremial (elegido por quienes pertenecen al sindicato que representa) y político local –concejil municipal- que pertenece a la planta permanente de AS, el mismo organismo del que forman parte que Nilda y Pedro. Ambos contratados, hijos de agentes jubilados de AS.

Después de conversar por un largo tiempo acerca de los problemas, Néstor les informó a Nilda y Pedro acerca del acto político que tendría lugar la semana entrante. “Acuérdense que nuestro candidato tiene que ganar, de lo contrario las posibilidades de pase a planta son pocas, además de que hay mucha gente esperando tener sus lugares”, le dijo.

² Elecciones primarias argentinas, también llamadas PASO (Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias - Ley Nro. 26.571). En ellas se definen dos cuestiones: qué partidos están habilitados a presentarse a las elecciones nacionales, y también quedará definida la lista que representará a cada partido político, de ahí lo de interna abierta.

El mensaje no daba lugar a confusión: si Nilda, Pedro y los demás en sus mismas condiciones quería seguir “perteneciendo” a la fuerza de trabajo estatal, tenían que asistir al acto y además votar “con conciencia”. La historia de Nilda y Pedro ilustra de manera muy concisa la compleja relación entre representantes políticos, sindicales y votantes que se dan en las respectivas Administraciones Subnacionales.

Existe de un tiempo a esta parte y lejos de haberse acabado, una lógica de incentivos perversos que hacen al clientelismo un factor a tener en consideración al poner en la mesa las herramientas para la selección de FP.

Néstor es Funcionario Público.

Las relaciones clientelares -el intercambio personalizado de bienes y servicios por apoyo político, en forma de votos o apoyo casi desmedido y cruel³- tienen lugar en diferentes niveles de gobierno; no se trata, de manera específica, de un fenómeno Subnacional, sin embargo, está estrechamente vinculado con las formas que se erige la construcción de poder político y sindical.

Como sostienen (Lagroye y Offerlé, 2010), la concepción de las relaciones clientelares como producto de decisiones instrumentales de los individuos contrasta con la aproximación al clientelismo en cuanto institución, lo cual supone preguntarse por el modo en que esta, en cuanto producto social, constriñe a los individuos, por la influencia que tiene en sus prácticas y representaciones de los miembros de una sociedad o de un grupo. Los individuos siguen, la mayoría de las veces, orientaciones rutinarias fuertemente influidas por el marco institucional heredado en cada contexto local, el cual constituye el horizonte de las elecciones posibles y se adapta difícilmente a los intereses personales.

El clientelismo supone un conjunto de reglas cognitivas y pragmáticas, definido por la obligación de reciprocidad, la personalización de las relaciones políticas y la necesidad de presentar el intercambio político en los términos del desinterés, teniendo en cuenta las máximas consideradas válidas en espacios sociales y contextos de acción particular (Briquet, 1995)

5) *El estricto marco normativo existente.*

El estricto marco normativo de los Estados latinoamericanos suele ser una dificultad permanente en los procesos de cambio y modernización del Estado.

Los desafíos en procesos de transformación no solo son en materia de capacidad y disponibilidad de recursos, sino que en gran parte son en materia de ley de los propios servicios o de las estipulaciones contenidas en los distintos Estatuto o reglamentaciones.

Algunas definiciones de cómo evaluar el desempeño y sus consecuencias, el principio de jerarquía y las prácticas de trabajo jerarquizadas, la flexibilidad en el cambio y reemplazo de funciones y de perfiles y otros posibles cambios desplazados por procesos transformación digital, requerirán del análisis jurídico y la natural resistencia de lo que atente en contra de lo normativo y del nunca bien ponderado “no se puede”, apelando a los permanentes argumentos burocráticos al momento de resistir un nuevo cambio o iniciativa modernizadora. En este contexto, aun las culturas predominantes en varias reparticiones

³ Se prevé una relación de intercambio desigual derivada de la posición privilegiada del mediador en cuanto al acceso a los recursos distribuidos.

públicas sustentan su disposición al cambio en este tipo de argumentos. Por tanto, las áreas legales y de análisis jurídicos serán un buen aliado en la evaluación de factibilidad de estos procesos.

En esta Administración Subnacional, la normativa en materia de Gestión de Recursos humanos, data de hace más de cuatro décadas. Solo es posible evidenciar parches que permitan el desarrollo de las funciones de los gobiernos de turno.

Responden a otro modelo de sociedad: fueron creadas bajo el proceso militar que vivió la Argentina respondiendo al modelo social que existía en ese momento. Los patrones y principios administrativos provienen de un pensamiento donde lo importante es el respeto por la normativa y la especialización en la tarea, llegando al extremo donde los derechos de los ciudadanos pasan a ser secundarios generando ineficiencia e ineficacia en el trabajo gubernamental.

Los cambios de gobierno, aún bajo los mismos lineamientos partidarios, cuestionan las políticas anteriores, sin embargo, a partir del estudio de la normativa y de documentos referidos al empleo público, se observa una clara desidia en este tema. Las políticas fueron ineficaces para lograr cambios necesarios para un estado moderno, focalizado en la digitalización y la prosecución de metas.

Estas prácticas chocan con tendencias precarizadoras del trabajo en el mercado, expresadas en su versión de la contratación a través de “escenarios colaborativos de trabajo”. En este aspecto, un desafío democrático es insistir y sostener las reglas del trabajo decente, reconociendo la incorporación de nuevas tecnologías, pero sin aceptar que el mundo del trabajo es el de la precarización.

6) El traspaso generacional.

La AP en nuestras regiones irá paulatina e inexorablemente con el devenir de los años, renovando su composición con la incorporación de jóvenes con paradigmas de vida que muchas veces resultarán extraños.

Los/las millennials y centennials irán ocupando las vacantes de ingreso y conviviendo con personal de otras generaciones. Este relevo debe ser asistido, porque las prioridades de estas nuevas generaciones son, como nunca antes, disruptivas respecto de los esquemas de trabajo: se valoran componentes no remunerativos de la oferta laboral (buenos beneficios, equilibrio con la vida personal, desarrollo, capacitación, etc.)

Ramió sostuvo en una conferencia hace unos años que “ya hemos llegado tarde” a la gestión del relevo generacional. Existe organizaciones del Sector Público, ya muy envejecidas.

Si bien es cierto que estos procesos pueden generar incertidumbre, hacer frente a esta pseudo-crisis que para algunos es una oportunidad, será posible a través de todo lo relativo a la gestión del conocimiento, que puede hacerse a través de “mentoring” (de una persona a otra), pero también transfiriendo el conocimiento a toda la organización. Se pueden desarrollar al respecto líneas de actuación: 1) planificación y documentación, 2) creación de espacios que faciliten el traspaso y la transferencia (jornadas, grupos de trabajo), 3) apoyo en la tecnología digital (herramientas como wikis o repositorios de lecciones aprendidas), 4) formar equipos diversos (no solo intergeneracionales) y 5) facilitar con distintas medidas para que trabajadores con antigüedad ya avanzada colaboren en planes de mentoría. Todo ello requerirá, liderazgo para llevarlo a cabo y un trabajo transversal entre áreas y recursos.

A partir de la crisis COVID-19 y las tecnologías 4.0 es necesario pensar menos individualmente y más en la interacción con otros.

Hablamos entonces de un vuelco al enfoque de las personas en la organización, pasando de la gestión de recursos humanos a la gestión del trabajo humano. Esto supone transformar la visión e implica retos para lograrlo: interiorizar nuevos valores, situar la gestión de personas en un lugar estratégico en la organización y naturalizar la transferencia de conocimiento, entre los otros.

Enfrentar el cambio intergeneracional implica la visión de un modelo de ciclo de vida de múltiples etapas, el avance de la madurez, la experiencia, el aprendizaje continuo y los sistemas de cooperación.

Lo que ha pasado de un tiempo a esta parte es que las organizaciones no supieron gestionar adecuadamente el ciclo de la edad, creando tensiones entre generaciones de empleados, lo que ha dado a la fluctuación de los jóvenes (perderán el talento emergente) y al rechazo de los empleados más antiguos.

La idea

El acceso al empleo público tal como lo plantea Asensio (2018), es la puerta de entrada al ejercicio de actividades en puestos de trabajo, ámbitos funcionales o cuerpos y escalas de la AP y de las entidades del sector. Una puerta que solo se debería abrir cabalmente para aquellas personas que hayan acreditado de forma contrastada capacidad y mérito, o si se prefiere mayor talento, y; a través de procesos en los que se garantice el principio de igualdad y la libre e igual concurrencia con el resto de candidatos a ingresar en la función pública. No siempre es así, incluso como lo vimos mencionado, no lo es en muchas ocasiones.

En las organizaciones, los recursos humanos son indispensables tanto para el logro de su visión, su misión y sus objetivos, como para la producción de sus productos y servicios. En este sentido, Kliksberg (2013:61) manifiesta que cuidar al personal debe ser una política de responsabilidad social de las organizaciones y del Estado (...) Algunas de las experiencias más exitosas de la última década estuvieron basadas en potenciar al personal, apelando a políticas genuinas de participación.

El Estado, como uno de los principales empleadores, debe adaptarse a determinadas demandas de la sociedad: servicios cada vez más personalizados y de calidad. Debe mutar de un rol pasivo -mero ejecutor de una tarea programada y burocratizada"- a uno más activo que se personifique como colaborador del desarrollo de los procesos complejos, para así brindar soluciones a la ciudadanía.

El modernismo del Estado se presenta como un suceso que busca revertir la situación mencionada. Para Krieger (2013) la modernización de la gestión necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer el núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional, pero también requiere modificar el paradigma organizacional, dado que este ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea.

Si partimos del análisis sobre la realidad imperante en los países latinoamericanos, y más aún en las burocracias subnacionales, a pesar de las acciones de modernización o avance, implementadas, aun no se han logrado que las AP sean más flexibles y se encuentren interconectadas para generar una mejor prestación de servicios. En palabras de Crozier (1969a:34) no se pone ningún empeño en adaptar y racionalizar los métodos, por agilizar la organización, por practicar una política de personal que se interese en su porvenir, de acuerdo con el crecimiento de la organización, los cambios de las costumbres

en el público y la evolución del propio personal(...) precisamente por no recurrir a los medios habituales de racionalización e integración de todas las actividades en un sistema interdependiente más ágil, es por lo que el crecimiento de las unidades de la producción no se traduce en un aumento de la productividad estatal.

El reclutamiento de los FP se ha dado a través del tiempo mediante la sistemática contratación de trabajadores, sin un análisis minucioso de la planta ya existente, sin entender las necesidades de los organismos y sin intenciones de profesionalizar los respectivos sectores. En una suerte de devolución de favores que acredita la legitimidad de intereses.

Es importante que los procesos de selección atiendan a 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 –CoFeFuP - (2008).

Desde este lado creemos que es necesario un sistema de valor que asegure la vigencia de tres componentes: la integridad (moral, cívica y administrativa), la competencia (experiencia, capacidad y habilidad), y la motivación (vocación de servicio público y responsabilización política). Tener un posgrado no siempre significa ser idóneo: se puede ser instruido, pero no apto para el puesto o también tener destrezas poco éticas.

Es preciso entender y hacer entender a la fuerza de trabajo estatal que si no se es a la vez íntegro, competente y motivado no se es idóneo para el ejercicio de un cargo público, y sin idoneidad es imposible asegurar niveles mínimos de ética, imparcialidad, eficiencia, eficacia o responsabilización en el Estado. Por esto mismo creemos que es necesario:

1) Incorporar habitualidad en la elaboración de Planes Institucionales en los organismos, con la finalidad de medir la eficiencia institucional y la calidad de los servicios proporcionados a los usuarios. De manera indirecta esto nos permitirá tener una idea pormenorizada de con que se cuenta actualmente, principalmente en materia de fuerza de trabajo, y a que aspiramos al respecto.

2) Realizar una convocatoria de concursos, que en principio deje de lado el congelamiento de vacantes, las designaciones transitorias o subrogancia que solo generan dependencia absoluta y mal traer a quienes tienen mayores responsabilidades, y; por ende, se limite el número de personal contratado y transitorio, ya que generan mecanismos alternativos para la gestión del personal, de manera de evitar las reglas de la carrera administrativa, creando así una burocracia paralela.

3) Que las distintas jurisdicciones y poderes del Estado realicen un adecuado nivel de análisis organizacional de la fuerza de trabajo; esto implica, conocer los saberes y capacidades del empleado. El desconocimiento de su potencial, provoca un no reconocimiento y un sentimiento de frustración.

4) Reducir al mínimo el otorgamiento de facultades extraordinarias a los organismos o personas (políticos, sindicalistas, consultores, etc.) para que designen transitoriamente personal sin proceso de selección o sin que éste cumpla con los requisitos exigidos para un determinado nivel escalafonario.

5) Que la evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiera la utilización de instrumentos fiables y válidos.

6) Considerar a la capacitación como una actividad permanente y clave para desarrollar con eficiencia el rol que se le fuese designado.

Los sistemas de selección de la fuerza de trabajo estatal suelen ser una de las cuestiones más controvertidas en las administraciones públicas. Desde las selecciones librecas y memorísticas como el

caso español, (Gómez Rivas, 2001), o la normativa severa e incumplida del caso colombiano, (Hernández, 2006), pasando por procedimientos de largo aliento como es la experiencia alemana, o sistemas de designación más vinculados a prácticas de mercado como en otras experiencias nacionales (Longo, 2004), esta diversidad da cuenta de la complejidad de las decisiones en torno a la selección de personal para los ámbitos públicos. A esto se le suma, por un lado, la ya referida tensión sobre el sentido de la administración pública y, por otro, la existencia de prácticas socialmente clientelares, como señala Vilas (2005) que se manifiestan también en el ámbito estatal.

Es necesario pensar procesos de selección adaptados a una diversidad de condiciones y complejidades; sin pretender que se propicien estrategias uniformes. Una medida que deben impulsar las AP es disponer de un correcto diagnóstico demográfico y analítico de la planta, qué puestos de trabajo ocupan quienes van a salir de forma mediata o inmediata, cuáles de ellos son estratégicos y cómo debe prepararse cuidadosamente el proceso de relevo o transferencia y de gestión o transmisión del conocimiento en los casos que sea necesario, así como cuáles serán las medidas más adecuadas para llevarlo a cabo de forma regulada y sin que se sufra un deterioro en la prestación de los servicios. Sin embargo, este estudio debe ir acompañado de un análisis de los nuevos requerimientos laborales y perfiles de puestos que necesitará la AP en los próximos años, y una comprensión de cuáles puestos de trabajo existentes serán prescindibles y cuáles deberán ser compensados por el proceso de revolución tecnológica y su impacto en Impacto de las futuras entidades públicas.

Siguiendo la propuesta que oportunamente produjo el CoFeFuP (2008), es legítimo pensar que todo aspirante a desempeñarse en las administraciones públicas debe reunir competencias **ético institucionales** (la valoración de esta dimensión puede ser compleja, su identificación configura un desafío importante a desarrollar para el diseño de los procesos de selección), **técnico profesionales** (tratando de no caer en una abusiva y absoluta valoración de los conocimientos académicos, y apreciar también los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral o el expertiz en la resolución de problemáticas a plantearse) y **actitudinales** (en post de subsanar críticas que se realizan desde las visuales pro empresariales a las prácticas laborales de las administraciones públicas).

En el primer caso, lo que se espera de un trabajador público es un enérgico compromiso con los valores democráticos y con los objetivos institucionales de la administración en general y posteriormente de la organización a la cual pertenezca. Las competencias técnicas pueden ser valoradas con relación al ámbito de trabajo al que se refieren y en lo que hace a las competencias actitudinales, es importante fortalecer el espíritu de desempeño grupal, la capacidad de innovación, la iniciativa para resolver problemas, el liderazgo, la toma de decisiones, la comunicación, la mediación y conducción de equipos etc.

Siguiendo como eje referencial a la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la misma sentencia en sus criterios orientadores que: La función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. Esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.

En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta:

a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.

b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos, con regulaciones flexibles, que eliminen barreras o limitaciones formales.

Por ende, la gestión de la fuerza de trabajo o de las personas⁴, en la AP Subnacional, requiere de una tarea profesionalizada, orientada a mejorar su desempeño y a obtener eficacia y eficiencia y generar valor a los usuarios internos y a los ciudadanos.

Conclusiones

La revisión de la complicada incorporación de la NGP en nuestros países, particularmente en Argentina y sus administraciones subnacionales, genera la posibilidad de repensar el sesgo de la organización estatal y de la fuerza de empleo público, para proponer algunos criterios a tomar en cuenta en vista de constituir una burocracia capaz de afrontar los desafíos aún pendientes de redistribución del ingreso, inclusión social, desarrollo económico, humano y científico-tecnológico, ampliación de derechos, etc., sin caer en el isomorfismo que se ha mencionado. Para esto debe considerarse tanto las transformaciones tecnológicas como los cambios en el mundo laboral.

La manipulación política de los cargos públicos, su selección e incorporación a lo largo de nuestra historia ha sido tan lesiva, que, en el colectivo imaginario social, más allá de lo instituido en registros, leyes, reglamentaciones y diversos acápite, es una temática no resuelta y muy vigente. En realidad, la discrecionalidad es una tendencia histórica de la cual se valen los gobiernos, sin importar la orientación política.

Thwaites Rey (2022) afirma que cada nuevo equipo político que asume la tarea de gobernar reactualiza el dilema clásico de cómo conducir la estructura burocrática heredada. Cómo hacer para poner en marcha sus planes de gobierno, que implican una valoración específica de prioridades, con un conjunto de oficinas y personas que permanecen en sus lugares desde mucho tiempo antes y que no necesariamente comparten sus objetivos, es una inquietud recurrente. La desconfianza acerca de la lealtad que encontrarán en los funcionarios de carrera para ejecutar las tareas encomendadas por la conducción política, sumada a una visión muy negativa –basada sobre la realidad, pero también sobre profundos prejuicios– respecto a la capacidad y voluntad de trabajo del personal de planta, llevan a los noveles funcionarios políticos a entusiasmarse con la posibilidad de cambios profundos en la administración y, muchas veces, a proponer detallados proyectos de reforma. Más temprano que tarde, sin embargo, tales ambiciones suelen terminar diluidas.

Si bien el mecanismo de concurso previsto en la mayoría de los regímenes estatutarios para la selección de empleados públicos, (basado en los principios weberianos para la administración burocrática racional, con garantías en la profesionalización de la planta mediante la selección de los mejores postulantes), es lo que comúnmente se lee en reportes o compromisos evangelizados en planes a largo plazo por las

⁴ En este trabajo, se utiliza la concepción de administración de personas. A lo largo del S XX, la administración de los empleados tuvo distintas denominaciones. En primer lugar, recibió el nombre de Administración del Personal, donde se creía que el factor humano tenía una posición natural antagónica respecto del negocio y, por lo tanto, había que controlarlo. Luego sobrevino el nombre de Administración de Recursos Humanos con entidad propia y ubicación estratégica en la organización la cual buscaba intereses comunes entre los integrantes de la organización. En la actualidad, se comienza a denominar Gestión de Personas o de la fuerza de trabajo como el componente estratégico y factor clave en los resultados de la organización y que individualiza a cada uno en función a sus aptitudes, competencias (conocimientos y habilidades) y actitudes (comportamientos) que hacen a la integración en un equipo, a comunicarse, a interrelacionarse con otros, a negociar.

Administraciones Subnacionales, es necesario e imperante fortalecer esencialmente el rigor del régimen para ingreso y el avance vertical, no sólo poniendo foco en los candidatos, sino también en aquellos actores que deben hacer del proceso un acto de transparencia gubernamental, con independencia de criterio y de discrecionalidad técnica suficiente.

El vigor y la aplicación efectiva de este principio de mérito deben potenciarse si queremos tener un sector público competitivo, profesional e imparcial. Esto debe reflejarse directamente en el diseño e implementación de programas públicos de elección de empleo. La administración pública y sus entidades deben atraer a hombres de "virtud y talento", como decían los revolucionarios franceses, la integridad moral y la competencia profesional son las más fuertes y recordando a Adam Smith, "las mejores mentes junto a los mejores corazones".

Antes que nada, debemos reafirmar los principios de estabilidad laboral y de la vigencia de los convenios colectivo de trabajo. El primero garantiza conformar una burocracia no sometida a las circunstancias del clientelismo político y de los actores económicos; y el convenio colectivo de trabajo, además de fortalecer las relaciones laborales, favorece una mayor homogeneización de las carreras laborales. La idea de mejorar la calidad de la gestión pública ha tenido mucho impulso en los últimos tiempos y ha sido debatida tanto en el ámbito científico como político y social.

Hay que hacer mención especial a los órganos de selección, y a su deficiente especialización en la materia. Es necesario a nuestro entender, la necesidad de crear instituciones de garantía y construir agencias independientes de selección de la fuerza de trabajo estatal, al igual que lo han hecho algunas democracias quizás más avanzadas.

Compartimos con Cormick (2013) y Thwaites Rey (2022) cuando dicen que la cuestión recurrente a lo largo de los años en países como los nuestros es la tensión entre política y administración, desde un sentido que excede la idea de meros compartimientos estancos.

Junto con los desafíos expuestos en esta monografía que centran la atención en aspectos nativos de poca consideración o que se creían erradicados, creemos que ninguna de las recomendaciones o ideas a aportar serán efectivas si no logramos identificarlos y adoptar una mirada crítica, estratégica y organizacional en toda su complejidad.

La dificultad mayor que se advierte en la Argentina y en el Chaco, por lo menos actualmente, es la persistente imposibilidad de consolidar una estrategia económica, política y social en función de la cual diseñar aparatos estatales que funcionen y trasciendan de modo democrático, con transparencia, rigor y solidez para lograr los objetivos planteados. Nos basta con encender la radio o el televisor o navegar por las redes y ver las noticias para entender las polaridades entre un núcleo social y político que pretende un papel estatal más restringido y otro que aboga por un despliegue amplio del sector público y una presencia estatal más activa.

La urgente y constante disputa política permanente por acceder al gobierno que se da entre proyectos políticos tan distintos y que proponen estrategias divergentes no parece otorgar incentivos suficientes para conformar una planta de personal más estable, profesionalizada y con un profundo compromiso político con lo público, aunque así se lo quiera o exteriorice en discursos electorales. Ante estas situaciones es muy difícil que se avance en el diseño de estructuras de gestión más sólidas y duraderas. A la fecha y con todo lo escrito y desarrollado se carece de un proyecto que se proponga jerarquizar lo público desde la fuerza estatal.

En el Estado existen gran número de funcionarios de distinta jerarquía que han elegido desempeñarse en él por elección. Convicción y decisión vocacional. Es un prejuicio la creencia de que las personas no elijen trabajar en el sector público, sino que “caen” allí por falta de otras oportunidades mejores en el sector privado, porque no cuentan con calificaciones suficientes, porque no tienen voluntad de trabajo duro o porque quieren cobrar un sueldo seguro sin hacer mucho. Esta simplificación despectiva subyace en las posiciones anti estatistas.

Unas décadas perdidas no son gratuitas para ninguna AP, como tampoco para la función del empleo. Lo que se pudo arreglar en su momento hoy es de difícil solución, todo avanza, todo fluye, nada permanece decía Heráclito; pero a su vez no hay imposibles. Tiempo, esfuerzo y política al tiempo.

Referencias

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*. Vol. 91, Núm. 5, diciembre, pp. 1369–1401.
- 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?*, Siglo XXI, Fundación OSDE.
- Aguilar Villanueva, L. (2013), “El gobierno del gobierno”, INAP, México.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), (2006), “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”, Washington, DC.
- BID, Cortazar, J. C. et al, (2014), *Al servicio del ciudadano, una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*, Washington, DC.
- Briquet, J. L. (1995), "Les pratiques politiques officieuses, Clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du Sud", *Genèses* 20, Pp 73-94, URL: http://www.persee.fr/doc/AsPDF/genes_1155-3219_1995_num_20_1_1308.pdf, 17/6/2023.
- CLAD, (2003): “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra,
- Cormick, H. (2014), “Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas”. En *Perspectivas de Políticas Públicas*, Nro. 5, pp. 45-75.
- Cormick, H. (2016), “El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales. Período 2003-2015”, En Robba A. (ed.), *Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: reflexiones sobre la realidad argentina*, UNM Editora.
- Crozier, M. (1969a), “El Fenómeno Burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocrática de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural”, Volumen 1. Amorrortu Ediciones, Buenos Aires.
- García Delgado, D. (2017), “Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia un Estado presocial”, *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*, documento de trabajo Nro.5, FLACSO, pp. 93-107.
- Gómez Rivas, J. V. (2001), “La gestión de los recursos humanos” en Olías de Lima Gete, Blanca. *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, Pp. 85-125.
- Guardo, E. (2013), “La gestión de los Recursos Humanos en las organizaciones públicas. Gestión de personas por competencias”, en Krieger, M. (Dir.) *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*, Buenos Aires: Errepar, Pp.409:437.

- Hernández, P. A. (2006), "La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público", *Reforma y Democracia*. Nro. 36, Caracas
- Ivancich, N. (2004), "El empleo público en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional: un diagnóstico para orientar la política y la gestión", Buenos Aires.
- Kast, F. E. y Rosenzweig, J. A. (1976), "Administración en las Organizaciones", Editorial McGraw-Hill, México.
- Kliksberg, Bernardo (2013), "Ética para empresarios", Buenos Aires: Ediciones Ética y Economía.
- Krieger, M. (2013), "Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública", Editorial ERREPAR, Buenos Aires.
- Lagroye, J. y Offerlé M. (2010), "Sociologie de l'institution, Éditions Belin, París.
- Longo, F. (2004), "Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público", Barcelona, Paidós.
- Marengo, C. O. (2012), "La Gestión del Conocimiento en el Estado Chaqueño". Tesis presentada para la obtención del título de Magister en Gobierno y Economía Política de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Morano, J. I. (2010), "La experiencia argentina en el período 1991-2009: del SINAPA (Sistema Nacional de Profesión Administrativa) al SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público)", Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Moreno, L. (2011), "La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real", Washington, DC.
- Osborne D. y Gaebler, T. (1995), "La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público", Editorial Paidós Ibérica, Barcelona.
- Quisbert, E., "La Administración Pública", Apuntes Jurídicos™, 2012
<http://jorgemachicado.blogspot.com/2012/03/adpu.html> Consulta: Jueves, 29 Junio de 2023
- Ramió Matas, C. (2001), "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional". *Revista del CLAD*. Reformay Democracia Nro. 21, Caracas, Venezuela.
- Reid, G. (2008), "Human Resource Management. Actionable Governance Indicators: Concepts and Measurement", Washington, DC: Banco Mundial.
- Ruiz López, J. S. (2012), "Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 54, Caracas, Venezuela.
- Sajón, L. (2001), "Diagnóstico preliminar de la situación de los profesionales del SINAPA: un enfoque cualitativo", VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Schuster et al, (2019), "Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile: evidencia para un servicio público más motivado, satisfecho, comprometido y ético", University College London, Universidad de Chile.
- Tesoro, J. (1997), "La cuestión de los recursos humanos en los entes residuales del Estado", Instituto Nacional de Administración Pública, Serie I, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (2001-2004), "Tecnócratas vs. punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración". *Encrucijadas*, Nro. 6, pp. 1-15.
- Velázquez López, F. (2021), "El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública" Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Vilas, C. M. (2005), "Pensar el Estado", Conferencia en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús, 24 de junio.

Resumen

Los importantes procesos de cambio en el papel que juegan los Estados en las sociedades latinoamericanas y subnacionales tienen un reflejo directo tanto en las funciones que éstos desarrollan

como en las respuestas que se presentan a la sociedad y todo ello a través de su primera ventana de contacto como son los trabajadores.

En la mayoría de los países de América Latina, la fuerza de trabajo estatal es nombrada casi exclusivamente sobre artilugios legales que ponen de manifiesto la discrecionalidad y el clientelismo político y sindical.

La estrategia concerniente a la fuerza de trabajo estatal debe emerger de cada Estado y en cada organización en aras de rever cómo afrontar los retos que hacen a su visión, generando una perspectiva de acción holística y considerando el entorno y trayectoria.

La presente monografía tuvo como objeto describir y comprender los desafíos aún vigentes en materia de la fuerza de trabajo estatal en nuestras organizaciones que desvirtúan cualquier mejora en los procesos de selección de funcionarios públicos. Esto permitirá un análisis integral a posteriori, contribuyendo al estudio. Al respecto cabe preguntarse: ¿Qué desafíos debemos sortear en el proceso de selección actual de los FP que generen una mejora y un avance en la práctica y en la gestión de lo público? ¿en qué medida estos desafíos se transforman en mecanismos a considerar, como horizontes de acción, más allá de las aptitudes a ser evaluadas?

Algunos de éstos se refieren al estricto marco normativo existente, añoso; los estilos de liderazgos y la proactividad escasa; la irrisoria concepción de lo público y del servicio al ciudadano por los trabajadores; la normal transferencia hereditaria; el clientelismo territorial y el traspaso generacional.

Es cierto que los procesos selectivos deben cambiar radicalmente para primar aspectos como la inteligencia, la personalidad, la integridad (moral, cívica y administrativa), la competencia (experiencia, capacidad y habilidad) y la motivación (vocación de servicio público y responsabilización por las acciones); pero también es necesario considerar y poner en disyuntiva la idea de que debemos trabajar con la fuerza de trabajo existente y saber realmente qué se necesita y dónde.

Metodológicamente esta monografía se trata de una investigación bibliográfica documental, de enfoque cualitativo que forma parte de un estudio mayor a desarrollarse en la región.

Palabras claves: Administración Pública Subnacional; Funcionarios Públicos; Fuerza de Trabajo; Desafíos