

IX SEMINARIO REDMUNI

"La Agenda Pública Municipal - Presente y perspectiva "

13 y 14 de septiembre de 2007. Buenos Aires- Argentina

Construyendo Capacidades estatales: La Capacitación y el Desarrollo del personal como instrumento para el fortalecimiento de la profesionalización del empleo público.

TEMA: "Empleo y servicio público"

Autoras: María Emilia Ocampo¹

Dora Bonardo²

Romina Soledad Hernández³

¹ Lic. En Administración. Docente de la carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue, del Centro Universitario Regional Zona Atlántica, Viedma, Río Negro. E-mail: rdbarrio@speedy.com.ar.

² Lic. En Ciencia Política. Docente de la carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue, del Centro Universitario Regional Zona Atlántica, Viedma, Río Negro. E-mail: dorabo@rnonline.com.ar

³ Estudiante del 4to. año de la Carrera Licenciatura en Administración Pública y becaria en investigación, del Centro Regional Zona Atlántica (Universidad Nacional del Comahue) de la ciudad de Viedma, Pcia. de Río Negro. E-mail: rosolh@yahoo.com.ar.

Introducción

Presentamos esta ponencia en el marco de un proyecto de investigación que surge con el propósito de indagar sobre la temática de los recursos humanos y su contribución al fortalecimiento de capacidades institucionales, relacionadas con la creación de condiciones favorables para un desarrollo local sostenido, en la ciudad de Viedma, en el período (2004-2007). Si bien el mismo no ha tenido el grado de avance esperado para este momento, debido a cuestiones asociadas a la grave crisis institucional por la que atraviesa desde hace un año la Universidad Nacional del Comahue, decidimos realizar este trabajo abordando algunos aspectos teóricos y su aplicación en el contexto de los actuado en la Municipalidad local.

Se entiende que la creación de capacidades para articular actores, promover la formación de capital social y generar una institucionalidad pública propicia para un desarrollo local, necesita determinadas condiciones. Por un lado individuales - en los actores institucionales - y por otro organizacionales, en las políticas y en las prácticas de gestión de recursos humanos.

Sin embargo, la “profesionalización de la función pública” se cierne aún hoy como un desafío para las administraciones públicas nacionales, subnacionales y locales, partiendo de la base que los esfuerzos que algunos estados regionales han desarrollado, se han visto reflejados principalmente en la sanción de marcos regulatorios y otras normativas afines, más que en la implementación de políticas y técnicas orientadas a mejorar la calidad de la gestión pública. En algunos, se instaló con mayor acierto y en otros no se instrumentó, quedado en “la agenda de reformas pendientes” (O. Oszlak: 2002).

Esta corriente de pensamiento se origina en el nuevo paradigma científico de las ciencias administrativas -management o gerencialismo- que intentó trasladar algunas de sus características desde la empresa privada a las organizaciones públicas (Nueva Gestión Pública) y el consecuente cuestionamiento del paradigma burocrático weberiano, que si bien resulta ser un referente doctrinario bajo el cual se enmarcaron la principales políticas de reformas del estado, pareciera que su influencia respecto de la gestión de los recursos humanos en los distintos niveles de gobierno, y por ende en el municipal, ha sido marginal. Es más, hasta se podría agregar que la implantación de este modelo de gestión no ha pasado de ser un esfuerzo de emulación sin grandes impactos en la modificación del funcionamiento y la gestión de los recursos humanos

Es indudable la importancia que adquirió el tratamiento de los recursos humanos en los últimos años en las organizaciones públicas. Esta tendencia puso en valor el papel de las personas para el logro de los fines institucionales y la necesidad

de encontrar políticas, estrategias y mecanismos para mejorar la gestión de los recursos humanos comprendidos en los aparatos administrativos del estado. La concepción sobre los recursos humanos en la gestión local, adquiere un relieve singular, debido a que los diferentes enfoques respecto del desarrollo local advierten la importancia de los recursos humanos como elemento estratégico de dicho desarrollo. Esto es así, ya que son justamente las personas quienes movilizan (o no) el resto de los componentes o recursos que una organización o comunidad poseen, entendidos como agentes de cambio con un capital intangible de valor irremplazable como lo es el conocimiento. En este sentido, y siguiendo a Francisco Albuquerque (1997), dentro de los factores condicionantes del desarrollo local se encuentra la disponibilidad y la calidad de los recursos humanos y su decisiva aportación de conocimiento como ventaja competitiva.

Es por ello que, dentro de la gestión del sistema de recursos humanos de una organización, el componente de capacitación y desarrollo adquiere fundamental relevancia a la hora de dotar al personal de las competencias, conocimientos, habilidades actitudes y valores, que pongan en evidencia y se articulen con una verdadera "función pública profesionalizada".

En este marco, se hará en primer lugar una breve referencia a los antecedentes tanto a nivel nacional como provincial respecto de las políticas implementadas en torno a la profesionalización de la función pública en el contexto de reforma del estado. A continuación intentaremos dar respuesta a una serie de interrogantes que surgen como producto del análisis y comprensión de estos fenómenos, por ejemplo: ¿qué vinculación existe entre la profesionalización de la función pública y la creación de capacidades estatales?, ¿Por qué se considera a la capacitación y al desarrollo como herramientas esenciales para el logro de un servicio civil profesionalizado?, ¿Qué obstáculos se pueden identificar en oportunidad de poner en marcha un sistema de estas características?. Luego haremos una mención de lo actuado por la Municipalidad de Viedma en estas cuestiones, y por último, arribaremos a algunas conclusiones preliminares que se servirán de marco para futuras investigaciones y para la reflexión sobre la temática a fin de que se incorpore a la agendas de políticas públicas municipales como una prioridad.

Políticas de profesionalización de la función pública en el marco de las reformas del estado. La capacitación y el desarrollo de los Recursos Humanos.

A lo largo de los últimos 20 años se han sucedido numerosas reformas administrativas que han transformado profundamente la función pública y si bien en

algunos países no formaron parte de la agenda pública, nuestro país aparece como uno de los que mayores reformas han producido (Oszlak:1999).

Es indudable que en los tiempos de modernidad que transitamos, donde los cambios paradigmáticos se suceden con una dinámica asombrosa, las innovaciones tecnológicas, comunicacionales, sociales y de otro orden que se suscitan, hacen que las organizaciones en general (públicas y privadas) vayan generando estrategias y políticas en procura de una adecuación de la gestión a los mismos. En el ámbito de las organizaciones del Estado se han promovido y sancionado leyes afines que impulsan fuertemente -como una de las manifestaciones de las Reformas del Estado- la capacitación de los empleados públicos que podríamos interpretar como un direccionamiento hacia la Nueva Gestión Pública que refiere el universo académico.

En este sentido, la cuestión se torna aún más compleja en el ámbito público debido a la naturaleza y características propias de las organizaciones que lo componen, donde los procesos decisorios implican el entrecruzamiento de distintos factores tales como: la influencia y los intereses de los distintos grupos que interactúan dentro y fuera del aparato del estado (gremios, cámaras, partidos políticos, asociaciones civiles, etc.); el desarrollo del sistema político que determina las características de los directivos de mayor jerarquía en las organizaciones; el marco legal o normativo que regula la función pública como sistema de recursos humanos; la situación económica financiera que condiciona el manejo presupuestario de los gastos en personal; la evolución del sistema educativo que influye en las calificaciones del personal, entre otros.

En nuestro país durante el gobierno de Menem (1989-1999) ante la grave crisis hiperinflacionaria y de convulsión social que se vivía, se sancionaron dos leyes marco: una de *reforma del Estado* y otra de *emergencia económica*. Este marco jurídico dio inicio a un proceso de transformación estatal, que se plasmó en un conjunto de medidas de corte neoliberal. Siguiendo a Varela Barrios (2001) se consideran cinco grandes estrategias de política pública que constituyen los pilares de la reforma del estado que tuvieron como fin modificar la naturaleza y funcionalidad de las burocracias públicas. Son ellas: 1) el desmonte del estado empresario; 2) la promoción de la competencia y la liberalización de la política económica y social; 3) las reformas laborales y de la seguridad social; 4) la políticas de descentralización; 5) las reforma administrativa, que transformó la estructura y funcionalidad del aparato del estado. Dentro de las reformas administrativas realizadas una de las más importantes se ubica en lo que denominaremos "*función pública*".

Respecto del sistema de administración de recursos humanos en el ámbito de las organizaciones públicas las principales medidas adaptadas fueron: la reducción y

flexibilización de las estructuras organizativas, la renovación de los regímenes legales de la función pública que modificaron la rigidez de las normas y procedimientos tradicionales; la implementación de convocatorias abiertas y públicas para el reclutamiento y la selección; la capacitación y el desarrollo como medios para progresar en la carrera profesional; la evaluación de desempeño con el fin de medir el rendimiento pasado y las potencialidades futuras de los empleados; la reestructuración de las escalas salariales. No obstante, estos lineamientos generales, las reformas administrativas implementadas en los años 90 se caracterizaron fundamentalmente por ser políticas de ajuste (*downsizing*) que apuntaban a la reducción de las plantas de personal y de las remuneraciones.

De esta manera, surge como política pública la profesionalización de la carrera administrativa, destinada al fortalecimiento de la administración pública centralizada y que tuvo su correlato en la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de la Profesionalización Administrativa (SINAPA.) Dicho sistema fue puesto en vigencia en el año 1991, “partió de la valoración de la responsabilidad jerárquica de los puestos y la complejidad de las tareas que en ellos se realizan y derivó en la conformación de solo seis niveles escalafonarios entre los que se distribuyeron la totalidad de los puestos de trabajo. En cada uno esos niveles se desarrollaba la carrera del agente público mientras permanecía en el mismo puesto, y tenía además la posibilidad de progresar en forma horizontal hasta diez grados, siempre que satisficieran los requisitos no solo de antigüedad, sino de capacitación y desempeño” (Bonifacio: 2001)⁴. Como puntos esenciales del nuevo diseño de la *carrera administrativa*, se establecieron los siguientes criterios:

1. El proceso de *selección de personal* para el ingreso, la cobertura de vacantes y también para los puestos gerenciales. El reclutamiento del personal para cubrir puestos vacantes se realiza por convocatoria con difusión pública.

Si bien el SINAPA, incorporó novedosamente un régimen de cargos cuyo acceso se daba a través de concursos para desempeñar funciones ejecutivas o gerenciales, con duración de cinco años, con el espíritu de otorgarle la mayor transparencia y legitimidad al proceso, cuestiones tales como: injerencias políticas, jurados parciales y manipulación de perfiles, empañaron la legitimidad del sistema.

2. La evaluación del desempeño individual.

Se realiza anualmente y se proporciona el incentivo de un salario adicional al 10% de quienes alcancen el desempeño más destacado en cada organismo.

⁴Bonifacio José A.: “La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación”. Trabajo presentado en la Reunión Ministerio sobre “Reforma del Estado y Modernización de la Función Pública”. Buenos Aires, Mayo 1995. Ampliado en el 2001.

2. La *capacitación permanente*:

Como meta para mejorar la calidad y competencia del recurso humano

3. La *promoción* relacionada a la capacitación y la evaluación.

Las mejores evaluaciones tienen incidencia en la promoción más rápida al grado siguiente.

4. La *jerarquización salarial*:

Se produce especialmente en los niveles gerenciales, buscando una nivelación con el sector privado. Algunos organismos descentralizados pagan adicionales por rendimiento, mientras en otras jurisdicciones subsisten adicionales sujetos a negociación y posibilidades financieras de las mismas.

En 1999, se sanciona la Ley N° 25164 “Marco de Regulación del Empleo Público Nacional” que fue reglamentada en el año 2002. En esta norma, se configura la situación jurídica de los empleados públicos nacionales, con el establecimiento de sus deberes y derechos entre los que se rescatan por ejemplo, la igualdad de oportunidades en la carrera, la capacitación permanente, participación de las organizaciones sindicales en los procedimientos de calificación y disciplinarios de conformidad con que se establezca en el Convenio Colectivo de Trabajo (artículo 16). Asimismo, determina que el SINAPA puede ser revisado, adecuado y modificado de resultar procedente (artículo 26); además de facultar al Poder Ejecutivo a crear fondo de capacitación permanente que tendrá como objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad y readaptación de los empleados (artículos 43 y 44).

Es posible advertir que se han producido y generado iniciativas superadoras desde la iniciación del proceso de reconversión administrativa y en la capacitación de los recursos humanos en nuestro país pero, si bien se identifican avances notables; aún hay mucho camino por recorrer para reafirmar estas políticas.

En nuestra provincia la instalación del tema de la profesionalización de la función pública y el desarrollo de los recursos humanos, tiene como origen un estado en ebullición social debido a la grave situación financiera por la que atravesaba la provincia, producto de la crisis fiscal que la aquejaba y que tuvo su epicentro en el año 1995. El nivel de endeudamiento provincial crecía en forma desmedida como consecuencia del no pago de salarios a los empleados públicos provinciales, el incumplimiento de la pago a proveedores, la coparticipación a los municipios, entre otras obligaciones.

Consecuentemente, el gobierno adoptó drásticas medidas tendientes a lograr el equilibrio de sus cuentas y dar respuestas concretas a las exigencias de las políticas de ajustes que provenían de la nación. Se decide entonces promover reformas que le permitiesen salir de la crisis en que se hallaba, elaborando un nuevo marco normativo de la función pública provincial y del Estatuto y Escalafón de los empleados del estado provincial. Las dos principales leyes que surgieron como producto de esta situación fueron: la ley N° 3052/96 y la ley N° 3487/00, las cuales establecen el diseño básico del funcionamiento de la función pública provincial y estatuto y escalafón de los empleados públicos. Es oportuno señalar que, ambas normas legales fueron producto de arduas negociaciones de las que participaron los gremios estatales, legisladores, medios de comunicación, el gobierno y otros actores sociales.

La ley 3052/96, incorpora los principios del cambio de paradigma, y también rasgos concretos de la nueva gerencia pública, entre los cuales se pueden mencionar: la *evaluación de desempeño*, *remuneración por productividad*, el *rediseño de estructuras*, y especialmente el sistema de *capacitación y el desarrollo* para avanzar en la carrera administrativa. Además, detalla otros enunciados que claramente fueron tomados del modelo gerencialista como ingreso por concurso, ascenso en la carrera por mérito, etc. Por otra parte, reforzando la cuestión de la formación del empleado público, en el año 1998 se sanciona la ley N° 3227 donde se crea el Programa Permanente de Formación y Capacitación para el Desarrollo Institucional y Laboral dirigido a todos los agentes públicos dependientes del Poder Ejecutivo Provincial.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido los resultados obtenidos no han sido del todo satisfactorios, especialmente en cuanto al sistema de capacitación y desarrollo, ya que las actividades desarrolladas no han tenido gran impacto en el mejoramiento de las capacidades individuales, ni el involucramiento que amerita por parte de todos los estamentos organizacionales, a pesar de las múltiples acciones y el presupuesto asignado. Muchas de las dificultades observadas como importantes obstáculos para la puesta en funcionamiento de un servicio público profesionalizado, tienen que ver con la ausencia de decisiones políticas para promover decididamente los cambios, reticencias gremiales, la aprehensión de algunos políticos al cambio por considerarlo como una pérdida de poder, falta de asignación de mayores partidas presupuestarias para la promoción en la carrera. Un aspecto importante de destacar es que en el último año se realizaron los concursos para el ingreso a planta permanente de todo el personal de la administración pública provincial que reunía los requisitos para acceder.

Profesionalización de la Función pública y su vinculación con las capacidades estatales

El denominado paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) emerge como el instrumento administrativo propicio para cambiar la gestión de las personas en las organizaciones públicas. Desde este punto de vista, las organizaciones que deseen ser exitosas deben desafiar los supuestos de las organizaciones tradicionales y crear nuevos modelos de operación y gestión y de una nueva cultura organizacional. Se pone énfasis en valores como la responsabilización (accountability) y el compromiso (empowerment) de los empleados públicos involucrados en los procesos de mejoras institucionales. Se los anima a cooperar en la creación de "valor público", de una nueva cultura organizacional que rijan el servicio público

En este sentido, se impone la adopción de estrategias que tengan a la "Profesionalización de la Función Pública" como eje central del proceso de cambio organizacional. Entendemos a la profesionalización de la función pública, como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Ello conlleva irremediablemente a que el Estado deba mejorar sus capacidades, entre las cuales aparecen los recursos humanos con atributos, valores sustanciales, profesionalidad, consustanciados con los valores democráticos para responder ante la sociedad.

La profesionalización de la función pública es un proceso orientado a que el personal al servicio del Estado, pero también la propia organización estatal, adquieran una serie de atributos, tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación de resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos. Algunos de ellos tienen mayor importancia que otros, dependiendo de la jerarquía y responsabilidad por resultados o recursos que detente el respectivo personal o unidad organizativa. (Oszlak : 2002: 223)⁵.

De esta manera, se corrobora la estrecha vinculación que existe entre el la profesionalización del servicio civil y su valiosa y necesaria contribución a la creación y el fortalecimiento de capacidades estatales. . Ana L. Rodríguez-Gustá⁶ al analizar las capacidades estatales, formula las siguientes apreciaciones:

⁵ Oszlak, Oscar. "Profesionalización de la Función Pública en el marco de la Nueva Gerencia Pública". Trabajo presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, Junio – 2002.

⁶ En referencia a su trabajo "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación" presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España – Noviembre del 2004.

- Los estados modernos requieren capacidades que van más allá de racionalizar la vida social, teniendo tareas ampliadas como la de afrontar procesos novedosos mas densos de intercambio y conexión con otros estados.

- Las capacidades estatales brindan una aproximación a la forma en que el estado produce políticas públicas y a los procesos mediante los cuales las mantienen y las mejoran. Cita también a Grindle y Helderbran (1994) que definen a las capacidades como; la habilidad de las organizaciones para desempeñarse en sus tareas en forma eficiente, efectiva y sostenible.

Entre sus observaciones y reflexiones la autora enfatiza las diferentes capacidades del estado definidas como *habilidades* y agrega que, son aquellas destrezas a través de las cuales el estado logra sus propósitos o reglas de juego para satisfacer las necesidades de los ciudadano, ya sea para la instauración del orden público, para garantizar los derechos individuales, para asegurar la salud de la población, etc. Esas capacidades para asignar acciones de administración, de limitación, de control y/o de ejecución, se fortalecen con la profesionalización de la función pública dado que se manifiestan y ejecutan a través de sus recursos humanos. En consecuencia cobra capital importancia la capacitación de los funcionarios públicos orientada hacia la consecución de los objetivos y metas de la organización.

Por otra parte, Ozslak (1996) presenta otro análisis respecto de las capacidades del estado al hablar de “déficits”. En este sentido, sostiene que a partir de los objetivos institucionales que se identifiquen en una determinada organización , será necesario analizar las capacidades institucionales existentes o bien sus déficits, comprendiendo dentro de las capacidades institucionales las siguientes *categorías de problemas* señaladas por Ozslak (1996)⁷:

- *leyes, normas y en general “reglas de juego”* que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en el respectivo ámbito.
- Las *relaciones Inter.-institucionales* entre las partes intervinientes.
- La *organización interna* y la asignación de *funciones*.
- La disponibilidad de *recursos físicos y financieros*.
- Las *políticas de personal y sistemas de premios y castigos*.
- La *insuficiente capacidad individual* de los actores involucrados, en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas para el desempeño laboral.

En síntesis, para que el Estado pueda garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, con vocación democrática y

⁷ Ozslak Oscar: “Estados capaces: un desafío de la integración”, CEFIR, Montevideo, 1996.

respeto por los principios de igualdad y mérito, necesita crear las condiciones necesarias para asegurar la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad

La Capacitación y el Desarrollo como herramientas para alcanzar la profesionalización de la función pública.

Al hablar de capacitación y desarrollo estamos reflexionando acerca del sistema educativo dentro de una organización, y que características debería adoptar el mismo para que las personas que forman parte de ella los conocimientos tanto de la organización como de los fenómenos contextuales con el firme propósito de mejorar su desempeño laboral. Según Oscar Blake (1997)⁸, la organizaciones requieren al servicio de la capacitación cuatro aspectos: que lo que se enseñe responda estrictamente a una necesidad de la misma, que lo que se enseñe sea aprendido, que lo aprendido sea trasladado a la tarea y que lo trasladado a la tarea sea sostenido en el tiempo. En caso de que alguna de estas premisas no se cumpla tampoco se alcanzará el principal objetivo del servicio que es mejora las competencias del trabajador para el puesto de trabajo.

Según Mercedes Iacovello (1998)⁹, “el desarrollo estratégico de recursos humanos implica la identificación de las competencias necesarias y la conducción del proceso de aprendizaje de los empleados, orientados al logro de las estrategias de la organización. El concepto de competencias nos permite justamente relacionar las actividades de capacitación y desarrollo con la estrategia global de la organización, definiendo los resultados esperados de la capacitación en términos de competencias necesarias para la gestión”. En este contexto, el desarrollo y capacitación de los recursos humanos adquiere suprema importancia en tanto que toda organización aumenta su ventaja competitiva si logra formar una sólida infraestructura humana, capaz de afrontar los desafíos por venir. La teoría indica que el desarrollo de los recursos humanos debe pensarse a largo plazo, aunque la mayoría de las acciones que se implementan en el estado, se asocian a la identificación de necesidades inmediatas, y la formulación de estrategias capacitación de corto plazo.

Dentro de las políticas y reformas orientadas a mejorar los servicios civiles, el impacto de la capacitación y desarrollo de personal -como instrumento de

⁸ Blake Oscar: La Capacitación. Un recurso dinamizador de las organizaciones. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1997.

⁹Iacoviello, Mercedes. “Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado”. Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España. Octubre, 1998

profesionalización de la función pública- tiene como uno de sus rasgos característicos, que la oferta en este campo, es la que determina en gran medida el nivel, los contenidos y, en definitiva, el perfil de la formación efectivamente realizada (Oszlak: 2002: 240). Esta situación pone de manifiesto la ausencia de planes y programas que contemplen las necesidades de capacitación y desarrollo del personal pero en el marco de los objetivos estratégicos de la organización. En este sentido, será fundamental atender no sólo a la estrategia organizacional , sino también a la cultura organizacional y especialmente a los perfiles profesionales requeridos por la misma.

Por su parte, citando a Iacoviello, Falivene y Diez (1997), expresan que resulta deseable asociar las actividades de capacitación y desarrollo, no solo con relación a los requerimientos inmediatos de los puestos de trabajo, sino también las necesidades futuras de la organización. Los autores, también enumeran una serie de otras políticas y reformas que son necesarias para alcanzar la profesionalización de la función pública, y que a nuestro conviene mencionar, ya que probablemente su inexistencia producirá serias dificultades para su implementación:

1. La *reestructuración organizativa*:

La división del trabajo, asignación de competencias y recursos, ajustados a la misión que la organización debe cumplir.

2. La *planificación de los recursos humanos*:

Debe corresponderse con una correcta distribución del personal, y relacionando las previsiones de personal con la estrategia organizacional.

3. La *reingeniería de normas, procesos y trámites administrativos*:

La puesta en práctica de normas, procesos y trámites administrativos como expresión del Estado para satisfacer demandas de usuarios internos y externos.

4. La *modernización de sistemas de información y sus soportes computacionales*:

El desarrollo de los sistemas de información acelera la detección y reconocimientos de problemas y el manejo de grandes volúmenes de datos.

5. La *transparencia y control ciudadano* de la gestión pública:

La gestión pública debe orientarse y esforzarse en obtener una transparencia absoluta y en un contexto ideal la ciudadanía debería ejercer control sobre los quehaceres del Estado.

Como se ha expresado, tanto la capacitación como el desarrollo de los recursos humanos son procesos de vital importancia para la consecución de un sistema de profesionalización de la función pública, en tanto que la formación sea sistemática y acorde a los objetivos estratégicos de la organización pública. En este sentido, Bonifacio (2001) explica que, la modernización de la Función Pública

enfocada desde la gestión de los recursos humanos y la formación del personal, permite revisar una amplia gama de aspectos relevantes al propósito de mejorar la capacidad operativa de las administraciones públicas para el desarrollo y aplicación de políticas públicas.

Ahora bien , existen una serie de beneficios que otorga la generación de políticas de capacitación y desarrollo¹⁰, y la profesionalización de la función pública, que dan cuenta de los aspectos positivos que se movilizan a partir de la puesta en marcha de las mismas:

1. Beneficios a nivel de la organización:

- Identificación con los objetivos de la organización.
- Comprensión y adopción de políticas generales de la organización y específicas de los recursos humanos.
- Obtención de información sobre necesidades presentes y futuras.
- Promoción del desarrollo de la carrera administrativa.
- Mejoramiento del clima laboral.
- Mejoramiento de los niveles de motivación de los empleados.
- Promoción de la comunicación vertical y horizontal.
- Contribución a la formación de líderes y dirigentes.
- Cohesión e integración de los grupos.

2. Beneficios a nivel de los individuos:

- Aumenta la confianza y autoestima.
- Eleva el nivel de satisfacción en la tarea.
- Permite el logro de metas individuales.
- Desarrolla el sentido de progreso.
- Elimina los temores a la incompetencia.
- Mejora la toma de decisiones y resolución de problemas.

Además, se pueden destacar otros aspectos que también hacen tanto a la organización como a los empleados: a) fortalecimiento de la imagen individual y colectiva de los empleados, y de los organismos públicos; b) mejora el conocimiento del puesto de trabajo; c) reducción de las posibilidades de conflictos y tensiones en las relaciones laborales; d) genera mayor confianza de la sociedad en los órganos del Estado; e) promueve la cultura de servicio en los organismos públicos; f) mejora el nivel de prestación de los servicios; g) acrecienta la responsabilidad de los empleados;

¹⁰ En Werther, W. y Davis, K. “Administración de Personal y Recursos Humanos”. Capítulo 8. Tercera Edición. Ed McGraw-Hill; desarrolla ciertas razones para brindar capacitación y sus beneficios.

h) mejora las aptitudes y actitudes en el desempeño de la función; i) fortalece las capacidades del Estado.

Todas las cuestiones hasta aquí enumeradas evidencian la estrecha relación que existe entre la capacitación y el desarrollo y la profesionalización del servidor público, y por ende su contribución a la construcción de capacidades estatales.

Obstáculos para la implementación de un sistema de profesionalización

En sintonía con lo expresado precedentemente, consideramos que para que los estados nacionales y subnacionales adecuen y fortalezcan la gestión pública, deben generar e instrumentar políticas destinadas a la capacitación y desarrollo de los recursos humanos que impacten directamente en la profesionalización de la función pública.

Francisco Longo (2002)¹¹, plantea que “el debate de la gerencia pública no está al margen de los grandes debates contemporáneos. De hecho se relaciona directamente con la calidad de las respuestas públicas a los grandes temas de nuestro tiempo”. Es aquí donde aparece uno de los principios insoslayable que sustenta la necesidad de originar políticas públicas para el mejoramiento sostenible y sustentable de las capacidades del Estado y así poder satisfacer plenamente las demandas colectivas a través de una función pública profesionalizada. Estas políticas deben acompañarse con otras que favorezcan decididamente la reforma en la gestión pública.

Muchos son las dificultades, limitaciones y presiones de los diferentes actores involucrados en el complejo proceso decisorio a la hora de poner en marcha estas estrategias. Es por ello que, se impone una profundización de dichas políticas, que más allá de los principios básicos tienen que contener la flexibilidad necesaria para lograr la retroalimentación y corrección cuando así la situación lo amerite. En algunos entes públicos seguramente habrá que profundizar y probablemente en otros será menester comenzar con estas políticas, debido a las marcadas características de heterogeneidad que han registrado los procesos de reforma en los distintos organismos del Estado.

Se deben pensar alternativas para sortear los obstáculos, es así que Bonifacio (2003)¹², pone énfasis en valorar la capacitación como una herramienta para la mejora del desempeño de las organizaciones públicas y de las competencias de las personas en el marco de políticas de desarrollo del personal. Esto dotará a las

¹¹ Longo, Francisco. “Institucionalizar la Gerencia Pública. Retos y Dificultades”. Ponencia presentada en el Primer Congreso Catalán de Gestión Pública (Barcelona, Septiembre de 2002).

¹² Bonifacio y Colaboradores. “La política de formación de funcionarios del INAP”. Buenos Aires. Agosto, 2003.

organizaciones de estándares de calidad y la capacidad suficiente para optimizar la utilización los recursos internos y de evaluar todas las acciones con el propósito de retroalimentar todo el proceso de gestión. Pero estas políticas deben complementarse con otras políticas orientadas a reformas infraestructurales, de organización y normativas. Ahora bien, si no interrogamos acerca de ¿cuáles pueden ser las dificultades de implementación de estas políticas? En principio, habría que decir que si bien desde la perspectiva del progreso y bienestar común no deberían existir, es indudable que forman parte de la realidad institucional y provocan serios inconvenientes en el devenir de la gestión pública. Entre ellas podemos mencionar las siguientes:

- *Colonización política de la gestión pública.*

Cuando los cargos directivos son ocupados solamente por designaciones políticas y no por mérito.

- *Recortes o falta de presupuesto.*

En algunas oportunidades ante decisiones de priorizar gastos o reducciones presupuestarias, se recortan o no se asignan los fondos previstos.

- *Cientelismo.*

Se contrapone claramente con los principios argumentados en la Nueva Gestión Pública que estipula el sistema de mérito. En este sentido, la capacitación obraría como un medio de cambio para morigerar problemas o responder a planteos o reivindicaciones que exceden los fines de la capacitación.

- *Corrupción administrativa.*

Es obvio que en un ámbito así se torna imposible su implantación.

- *Falta de sostenimiento en el tiempo de políticas de Capacitación y desarrollo de los recursos humanos.*

- *Falta de articulación entre la demanda y la capacitación provista. Defectuosa identificación de las necesidades reales.*

- *Falta de planificación en el sistema de formación en articulación con las prioridades del organismo público.*

- *Ausencia de capacidades institucionales para instrumentar la gestión y ejecución de la capacitación.*

Se observa que, estas dificultades, entre otras, son las que atentan contra la implementación de una efectiva política de profesionalización, es por ello que podemos decir que no existe una verdadera función pública profesionalizada.

La política de Capacitación y desarrollo en la Municipalidad de Viedma,

En el ámbito del gobierno local en relación a la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos, no se han observado acciones significativas desde el inicio de nuestro proyecto de investigación.. Como refiere Dora Bonardo (2006)¹³ al discurrir sobre las dificultades en la gestión de recursos humanos en la esfera municipal, “no existe una verdadera Función Pública Profesionalizada es decir, un sistema de mérito –servicio civil- definido como conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Por el contrario, el ingreso y la carrera administrativa del empleado municipal se basan en esquemas burocráticos (o cuasi-burocráticos) y en estilos de gestión patrimonialistas y clientelares”. Claudio Tecco (1997)¹⁴ sostiene que “uno de los principales problemas de la deformidad administrativa en las organizaciones municipales se refiere a las plantas de personal en las que frecuentemente encontramos abundancia de personal de baja calificación y recursos humanos sin los conocimientos y experiencias necesarios para gestionar las nuevas políticas públicas locales”.

En realidad, en materia de recursos humanos decimos que no se han producido grandes cambios, excepto los que se dieron en el campo de políticas de reformas de recursos humanos, los cuales se orientaron fundamentalmente a reducir la dotación de personal, congelar la carrera administrativa, racionalizar el sistema de remuneraciones,. Además, las acciones de capacitación propiamente dichas no se han vinculado estrictamente con las necesidades de las organizaciones, ni han generado competencias diferenciales asociadas a nuevos roles del empleado municipal en el marco de una política de desarrollo local.

En cuanto a la experiencia de la Municipalidad de Viedma, a partir del año 2006 y como consecuencia de la implementación de un proceso de concurso para personal directivo de planta permanente, se pone en funcionamiento el área de capacitación y desarrollo, la cual hasta ese entonces no existía. De esta manera, se inicia un proceso de relevamiento de necesidades de capacitación destinado exclusivamente al personal de planta permanente.

¹³ Bonardo, Dora. “Los Recursos Humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local”. Trabajo presentado en el Seminario de Gestión del Desarrollo Local, correspondiente a la Maestría en Administración Pública, desarrollada en el Centro Regional Zona Atlántica (UNCo). Viedma – Río Negro (2006)

¹⁴ Tecco, Claudio. “El Gobierno Municipal como promotor del desarrollo local - regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales”, en García Delgado, D. “hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”, FLACSO-CBC-UCC, Buenos Aires.

Del análisis y evaluación de la detección de necesidades surgieron un conjunto de demandas orientadas a dar respuesta a los diferentes sectores organizacionales de la institución municipal. De esta manera se pusieron en marcha algunas acciones las cuales estuvieron destinadas a mejorar especialmente competencias informáticas y procedimentales, tanto administrativas como contables, con el propósito de satisfacer. Para ello, se seleccionaron capacitadores dando prioridad al recurso humano interno y local.

Como producto de todo este proceso apareció la imperiosa necesidad de contar con un manual de descripción de puestos de trabajo, así como también, el desarrollo de un sistema de evaluación de desempeño, por entender que ambas herramientas, entre otras, representan invalorable insumos a la hora de diseñar e implementar un programa de capacitación y desarrollo para todos los miembros de la municipalidad.

Si bien las acciones desarrolladas hasta el momento, resultan claramente insuficiente, para lo que una moderna área de gestión del conocimiento debería aspirar, no deja de ser una primera aproximación en el tema y la evidencia de que los funcionarios políticos comienzan a apropiarse de la significación de contar con una dotación de personal competente para convertirse en actores estratégicos de una política de desarrollo local.

Conclusiones preliminares

De la lectura de las aproximaciones realizadas surge claramente que en el marco de la construcción de capacidades estatales, la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos tiene vinculación directa con la profesionalización de la función pública y el fortalecimiento de sus capacidades. A la luz de los tiempos que corren, entendemos que la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos es un requisito que los estados no pueden obviar. La capacitación y desarrollo de las fuerzas laborales públicas deben trascender los modelos de gestión que la literatura ha definido con sus diferentes enfoques. Se advierte como un camino imprescindible para que la gestión pública concrete sus acciones administrativas con suficiencia profesional.

La generación e instrumentación de políticas de capacitación y desarrollo del empleado público como medio para contar con un servicio civil profesionalizado emerge en el ámbito de las administraciones nacionales, subnacionales y locales, como una herramienta necesaria para el propio desarrollo de la organización. El incremento de las aptitudes y actitudes de los empleados debe acompañarse con una correcta reestructuración organizativa que se adecue a un diseño que responda a

preceptos racionales. O. Oszlak (2002: 243)¹⁵, manifiesta que “reestructurar es conseguir que el tamaño, esquema de división del trabajo y asignación de recursos, se ajusten a la misión que la organización debe cumplir, teniendo en cuenta un conjunto de metas y resultados deseables a lograr en el tiempo”. Advierte al mismo tiempo que suele confundirse reestructuración con reducción como la que se produjo a nivel de ministerios por ejemplo, que sucedió en el ámbito provincial y, que ante la carencia de información no procede evaluar si fue acertada o no.

En todos los ámbitos de la administración pública, ya sea nacional, subnacional o local, resuenan críticas del funcionamiento deficiente de la gestión pública por parte del ciudadano común que reclama mejor atención y soluciones ágiles a sus requerimiento o tramitaciones. Por ello, insistimos en que se debe calificar al personal mediante un proceso continuo, activando en todos los estamentos del estado las áreas respectivas para la instrumentación de políticas de gestión de los recursos humanos, convencidos de que es la forma en que el sector pública fortalecerá sus capacidades y por consiguiente producir los cambios en la gestión tendientes al logro de mayores niveles de eficiencia, eficacia y porque no transparencia.

En este mismo sentido, Mercedes Iacoviello (1999)¹⁶ dice: “las áreas de desarrollo de recursos humanos están adquiriendo gran importancia como determinantes de la efectividad organizacional en el ámbito público. Ante un entorno cada vez más complejo en términos de condiciones económicas, tecnológicas, procesos políticos y pautas socioculturales, la efectividad de las organizaciones públicas depende cada vez más de la calidad de sus recursos humanos”.

Entendemos que para implantar estos procesos de cambio y transformación organizacional , habrá que desterrar el empirismo consuetudinario y promover la cultura del trabajo en amalgama con la concientización de los empleados de las ventajas que supone el sistema de mérito y la profesionalización que deviene de la carrera administrativa en la que él puede desarrollarse, a través de la adquisición de saberes y competencias para confluir en una gestión que merezca ser reconocida por la sociedad en su conjunto.

¹⁵ Idem. Pág 243.

¹⁶Iacoviello, Mercedes. “Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado”. Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España. Octubre de 1998.

Bibliografía

Alburquerque, Francisco: *Dirección de desarrollo y gestión local*, ILPES, LC/IP/G.104, Chile, 1997.

Blake, Oscar: *La Capacitación. Un recurso dinamizador de las organizaciones*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1997

Bonardo, Dora “Los Recursos Humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local”. Trabajo presentado en el Seminario de Gestión del Desarrollo Local, correspondiente a la Maestría en Administración Pública, desarrollada en el Centro Regional Zona Atlántica (UNCo). Viedma – Río Negro. (2006)

Bonifacio, Alberto y otros. “La política de formación de funcionarios del INAP. Trayectoria y transformación de un modelo”. Bs. As. INAP. (2003). Disponible en www.inap.gov.ar

Bonifacio, J. A. "La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y de la capacitación", Revista Reforma y Democracia, N° 20 , Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2001).

Iacoviello, Mercedes. “Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado”. Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España. (1998). Disponible en www.clad.org.ve

Ley N° 25164/99. “Marco de Regulación del Empleo Público Nacional”. República Argentina.

Ley N° 3052/96. “Régimen de la Función Pública”. Provincia de Río Negro.

Ley N° 3227/98. “Programa Permanente de Formación y Capacitación para el Desarrollo Institucional y Laboral de los agentes públicos del Poder Ejecutivo”. Provincia de Río Negro.

Ley N° 3487/2000. “Estatuto General y Básico para el Personal de la Administración Pública”. Provincia de Río Negro.

Longo, Francisco. “Institucionalizar la Gerencia Pública: Retos y dificultades”. Ponencia presentada en el I Congreso Catalán de Gestión Pública. Barcelona, España. (2002).

Olsen, Johan. “Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia” en Revista Reforma y Democracia, N° 31, Venezuela, CLAD.(2005).

Oszlak Oscar: “Estados capaces: un desafío de la integración”, CEFIR, Montevideo, 1996.

Ozslak, O. "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública" en Retos de la profesionalización de la función pública, Venezuela, CLAD. (2002).

Rodríguez Arana, Jaime. "La formación continua: su papel en la mejora de las competencias y cualificaciones de los empleados públicos". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. (2001). Disponible en www.clad.org.ve

Rodríguez Gustá, Ana "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación", en Documentos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela (2004). Disponible en www.clad.org.ve

Tecco, Claudio. "La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal". Ponencia presentada en el VI Seminario REDMUNI "Teoría y práctica en la Gestión del Desarrollo Local y Regional en Argentina". Villa María, Córdoba (2004).

Werther, W. Y Davis, K. "Administración de personal y recursos humanos". Capítulo 8. Tercera Edición. Ed. Mc Graw-Hill.

Varela Barrios, E.; La transformación de la burocracia pública: una perspectiva crítica del proceso de reforma del estado en América Latina, Documentos del CLAD, VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.