

# LAS DEMANDAS DE FORMACION DE ADMINISTRADORES PUBLICOS FRENTE AL NUEVO PERFIL DEL ESTADO

*Oscar Oszlak<sup>1</sup>*

## 1. Introducción

Cuando los organizadores de las Primeras Jornadas Nacionales sobre Formación de Administradores Públicos<sup>2</sup> analizamos los posibles contenidos de la agenda de la reunión, imaginamos una nítida distribución del tema entre las tres ponencias centrales previstas. En una se abordaría el problema de la demanda de formación. En la segunda, la cuestión de la oferta. Y en la tercera, las dificultades que plantea la articulación entre demanda y oferta.

Las presentaciones -como debía haberse supuesto desde un principio- estuvieron lejos de ajustarse a un esquema tan rígido. No obstante, en el presente trabajo, que recoge las ideas y reflexiones expuestas en el marco de las jornadas, he tratado de ceñirme más estrictamente al tema original encomendado, nutrido ahora por las contribuciones de mis colegas y por la rica discusión generada en la reunión.

El título del trabajo contiene tres conceptos que constituirán los ejes del análisis: 1) la naturaleza de la "demanda"; 2) el sentido y contenidos de la "formación"; y 3) la interpretación dada al "nuevo perfil del Estado". Considero que, cuando se contextualiza debidamente el tema, ninguno de estos tres conceptos resulta obvio, tal como lo confirman los múltiples interrogantes que se generan a poco de iniciar su exploración.

Discutiré, en primer término, el tema del **nuevo perfil del Estado**, dado que la formación de funcionarios públicos adquiere sentido sólo si se considera el marco institucional en que los mismos aplicarán los conocimientos adquiridos. En segundo lugar, trataré una serie de variables que explican o condicionan la **demanda de formación**, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Esta sección del trabajo introducirá, asimismo, algunos lineamientos metodológicos para la determinación del volumen y contenidos de la demanda potencial de formación. Por último, examinaré el qué y el por qué de la **formación de administradores públicos**, vinculándola además con la investigación y la docencia en este campo.

## 2. El nuevo perfil del Estado

---

<sup>1</sup> El autor es Director del Programa de Posgrado en Administración Pública y Coordinador del Programa Especial de Investigación sobre Estado y Políticas Públicas, ambos de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Se refiere a las Jornadas realizadas en la ciudad de La Plata, Argentina, en el año 1993, organizada por el capítulo argentino de la Red Iberoamericana de Capacitación e Investigación en Administración Pública del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).

Cuando se habla del nuevo perfil del Estado, se está aludiendo a transformaciones que pueden encubrir lo permanente. Es decir, un nuevo perfil no significa que todo el Estado cambie, aunque sí es cierto que el elemento de novedad pasa a darle una tonalidad dominante al conjunto. Pero si se habla de formación de funcionarios, habrá que tomar en cuenta tanto lo nuevo como lo permanente a fin de establecer el perfil de la demanda.

Siguiendo una tendencia que se ha impuesto mundialmente, Argentina ha modificado profundamente la filosofía en que se funda el papel del Estado y, consecuentemente, ha transformado notoriamente su aparato institucional. Qué es lo que ha cambiado? Fundamentalmente, las fronteras que separan al Estado nacional de la sociedad civil, lo cual entraña un cambio en las reglas de juego en la vinculación entre ambas esferas.

En apariencia, se trata de una devolución funcional ya que es en el plano de la división social del trabajo donde se plantea el rol de uno y otra. Pero este corrimiento de fronteras, donde la sociedad y otros niveles de administración estatal asumen mayores responsabilidades que en el pasado, encubre otros cambios igualmente trascendentes. Me refiero al cambio en las relaciones de poder y en la distribución del excedente económico, que corresponden a otros planos de la relación entre Estado y sociedad.

Detengámonos un poco más en este punto. El cambio en las reglas de juego y en la división social del trabajo ha adoptado, en la práctica, alguna de las siguientes variantes:

- \*Privatización de empresas, obras y servicios públicos.
- \*Descentralización de funciones hacia jurisdicciones locales.
- \*Desregulación de la actividad económica y social.
- \*Desmonopolización de la producción económica del Estado.
- \*Disminución del número de instituciones públicas.
- \*Reducción masiva de plantas de puestos y personal.

Como resultado de estas políticas, las empresas públicas han pasado a manos de propietarios o concesionarios privados; ciertos servicios -como la educación o la salud- han sido transferidos a provincias y municipios; numerosas actividades desarrolladas tanto en el sector público como en el privado se han visto liberadas de reglamentaciones; nuevas empresas privadas han pasado a ocuparse de la producción de bienes o la prestación de servicios que anteriormente constituían un exclusivo monopolio estatal; diversos organismos fueron suprimidos; y a través de despidos, retiros voluntarios y congelamientos de vacantes, se produjo aparentemente una reducción de las plantas de puestos y personal.

Cuando se comparan estos cambios recientes, profundos y veloces con el extenso período precedente de constitución y crecimiento gradual e ininterrumpido del aparato estatal, resulta evidente que su fisonomía ya no es la misma. Pero junto con estas transformaciones visibles, permanecen ocultas otras consecuencias de la devastación del Estado sobre las cuales creo que aún no se ha reflexionado suficientemente.

En primer lugar, como consecuencia de la privatización, la sociedad ha quedado en muchos casos "privada de Estado". Al desprenderse de empresas y servicios, ha creado las condiciones para el surgimiento de un verdadero "Estado privado", responsable (y en esto hay grados de

responsabilidad muy diferentes) de resolver una creciente cantidad de cuestiones y necesidades sociales de las que antes se ocupaba el Estado nacional.

Por la índole y magnitud de los bienes y servicios involucrados, esta transferencia favoreció a grandes grupos económicos que desplegaron una intensa labor de **lobbying** para acceder y maximizar oportunidades de negocios en las ramas más diversas. En este proceso, fueron expandiendo y variando la naturaleza de sus actividades, promoviendo y aprovechando la creación de nuevos dominios funcionales, tales como autopistas, estacionamientos, explotación de juegos de azar, etc.

Esta oligopolización produjo notables consecuencias sobre la distribución del poder político. Mientras en el plano electoral los ciudadanos continuaron conservando sus derechos a elegir sus candidatos a cargos electivos, en el plano económico los funcionarios electos quedaron presos en las redes tejidas por esta nueva oligarquía empresaria. El papel arbitral del Estado, su rol natural de contención y regulación de los desajustes producidos por acción de una lógica capitalista fundada exclusivamente en la racionalidad empresaria individual, tendió a debilitarse notoriamente. De esta forma, las nuevas fronteras y el nuevo esquema de división del trabajo dio paso a una nueva estructura de poder, afectando en este plano las relaciones entre Estado y sociedad.

En segundo lugar, la distribución del excedente económico también resultó afectada por el cambio en las reglas de juego que gobiernan las relaciones Estado-sociedad. Las consecuencias más visibles se produjeron en dos planos diferentes. Por una parte, al renunciar a diversos aspectos de su rol tradicional, el Estado renunció simultáneamente a una porción del excedente económico, equivalente a los recursos fiscales que le hubiera insumido atender aquellas funciones de las que se ha desprendido en mayor o menor medida (v.g. Estado subsidiador, empleador, empresario, de bienestar). Dicho en otros términos, la pretensión del Estado de mantener o aumentar su participación en el producto social se ha reducido **pari pasu** con la reducción de sus funciones tradicionales.

Por otra parte, y retomando en ciertos aspectos una tendencia histórica que se remonta al período formativo del Estado, la estructura tributaria ha tendido a basarse sustancialmente en la imposición a los consumos, perdiendo significación los gravámenes a los ingresos y el patrimonio. Además, en el afán de reducir los costos empresarios, la política fiscal se orientó a desgravar o reducir la imposición sobre la actividad económica y a disminuir el impacto del factor trabajo, a través de la adopción de políticas de flexibilización laboral. Todo ello supuso una enorme redistribución del ingreso y la riqueza, en perjuicio de los asalariados y el sector informal de la economía.

Esta mayor concentración del capital en manos privadas, unida a la menor capacidad de asignación de recursos por parte del Estado, ha contribuido a reforzar la nueva estructura de poder antes descripta.

En tercer lugar, la transferencia de responsabilidades funcionales a los gobiernos provinciales ha implicado engrosar, aún más, las abultadas dotaciones de personal que los mismos habían venido creando desde una década atrás por acción conjunta del nepotismo político y la crisis económica provincial. Estos gobiernos se vieron, así, enfrentados simultáneamente a la necesidad de adoptar políticas de ajuste estructural para sanear sus finanzas y asumir nuevas

funciones que implican reorganizar las instituciones responsables, modificar el perfil de las dotaciones de personal, incorporar nuevas tecnologías, etc.

En lo que respecta al ajuste, y con excepción de algunas privatizaciones de bancos y empresas, las provincias no han conseguido disminuir sus plantas de personal ni, menos aún, poner en marcha procesos serios de modernización estatal. El gobierno nacional ha continuado sosteniendo -como lo ha venido haciendo desde hace muchos años- las precarias finanzas provinciales.

No obstante, la capacidad institucional disponible en cada una de las provincias para afrontar los nuevos desafíos ha demostrado ser muy diferente, como lo ilustra los estallidos sociales producidos en algunas de ellas, que puso en evidencia el grado de corrupción e inviabilidad alcanzado por los gobiernos provinciales.

En cuarto término, la premura -o, a veces, lisa y llana precipitación- con que se realizó el ajuste en el ámbito de la administración pública nacional, determinó a menudo que las dotaciones fueran raleadas en forma irracional, afectando la función de producción de los organismos o unidades involucrados. En el afán de atacar la hipertrofia se acentuó la deformidad del Estado. El síndrome "sobra-falta" (v.g. simultáneo exceso y escasez relativos de personal según áreas, niveles y perfiles ocupacionales) tendió a agravarse, comprometiendo la capacidad operativa de muchas instituciones públicas.

### **3. El perfil del "Estado deseable"**

Los procesos recién descritos, que ponen claramente de manifiesto la simultaneidad y reciprocidad de las transformaciones producidas durante el último lustro, resultan sumamente significativos para el tema del presente trabajo. Si el perfil del Estado cambia, también deberán modificarse los criterios con que se define la demanda de formación de administradores públicos.

Sin embargo, si se establece una relación mecánica entre los cambios producidos en el aparato estatal y las demandas de formación, se corre el riesgo de reforzar las tendencias y problemas implícitos en esta transformación. Expresado de otro modo, la pregunta es si la formación debe intentar corregir los sesgos sistemáticos adquiridos por el Estado en años recientes o, simplemente, proporcionar las capacidades necesarias para reproducir y afianzar el modelo instituido.

La pregunta conduce inevitablemente a plantearnos si el proceso de transformación en curso, apunta en la dirección de las utopías institucionales que han sido alternativamente denominadas Estado "necesario", "atlético", "catalítico", "inteligente", etc. O si, por el contrario, lo que está ocurriendo nos aleja cada vez más de la posibilidad de, al menos, recorrer una curva asintótica hacia esos modelos de estado deseable. Si éste último fuera el caso, surge, a mi juicio, un dilema entre políticas de capacitación inspiradas en imperativos ético-políticos o en consideraciones de mercado.

En términos prácticos, adscribir a una u otra posición, implica optar por programas, contenidos, metodologías, orientaciones y énfasis claramente diferentes. Será muy distinto enseñar a desmantelar que a fortalecer el Estado; a gerenciar privatizaciones en lugar de programas

sociales; a administrar conflictos gremiales en vez de negociaciones internacionales; a desregular que a regular; a transferir funciones a las instituciones sub-nacionales que a crear canales de participación social.

Pero además de afectar variables esencialmente cualitativas, las opciones elegidas también tendrán un impacto cuantitativo: la magnitud de las actividades formativas dependerá en buena medida de la cantidad de personal que se requiera capacitar para el cumplimiento de unas u otras funciones.

La preocupación manifestada se resume en una breve pregunta: para qué clase de Estado debemos formar administradores públicos? La respuesta no puede sino ser prospectiva. Debe considerar escenarios institucionales alternativos cuya plausibilidad dependerá de que la situación actual, la dirección de los cambios y las condiciones futuras deseables sean debidamente ponderadas.

La construcción de tales escenarios requerirá responder a preguntas como las siguientes:

\*Nos encaminamos hacia un Estado que tendrá por ámbito jurisdiccional principal a divisiones políticas y territoriales menores (provincias, estados, regiones, municipios)?

\*Desaparecerá para siempre el Estado empresario?

\*Ejercerá el Estado un papel activo en la regulación de las empresas y servicios privatizados?

\*Se abandonarán o reducirán significativamente las funciones asociadas con el Estado de bienestar?

\*Se acrecentará el peso de las funciones estatales orientadas a la promoción y disciplinamiento de la actividad económica (v.g. promoción de exportaciones, investigación y desarrollo, canalización de la inversión, flexibilización laboral)?

\*Se verá la gestión pública crecientemente constreñida o condicionada por políticas o criterios supranacionales?

\*Terminará por imponerse en el sector público un régimen de personal fundado en el mérito y el desarrollo de una carrera profesional?

\*Desaparecerá el clientelismo político en el acceso a la función pública?

\*Serán la transparencia, la excelencia, la vocación de servicio y la rendición de cuentas, los valores predominantes de una nueva cultura administrativa?

\*Estará el Estado, en cualquiera de sus niveles, dispuesto a adoptar tecnologías administrativas de punta en sus diferentes áreas de gestión?

Las demandas de formación sólo pueden deducirse de los escenarios institucionales supuestos y éstos, a su vez, se construirán a partir de las opciones contenidas en interrogantes como los

planteados. Naturalmente, ello no significa que la identificación de necesidades de formación -y la consecuente determinación de la demanda- deba necesariamente fundarse en un ejercicio tan abstracto y abarcativo. Si, en cambio, este ejercicio parece justificarse cuando se trata de formular una política nacional de capacitación de funcionarios públicos o de consensuar, con las principales instituciones responsables de la formación, programas que apunten en la dirección de dar respuesta a las demandas resultantes de los escenarios acordados.

#### **4. La demanda de formación**

Según la Ley de Say, toda oferta crea su demanda. El campo de la formación y capacitación de funcionarios no es una excepción a esta ley económica. La interpretación que cabe darle en este contexto es que son los prestadores de estas actividades quienes determinan en gran medida el nivel, los contenidos y, en definitiva, el perfil de la formación efectivamente realizada. Los demandantes deben ajustar sus necesidades y expectativas a la oferta disponible, o bien, satisfacerlas fuera del sistema regular de formación.

Por lo general, las instituciones de capacitación en gestión pública diseñan sus programas, cursos y seminarios previendo que el mercado para su oferta encontrará mercado asegurado debido a la existencia de necesidades insatisfechas, cursantes cautivos por obra de regímenes escalafonarios vigentes, profesionales deseosos de incorporar una línea más a su curriculum e, incluso, candidatos legítimamente interesados en esa oferta educativa.

Pero del lado de la demanda, existe una muy reducida capacidad institucional para identificar necesidades de formación en forma sistemática, sea para el desempeño de las funciones actuales de sus actuales o futuros funcionarios o para el desarrollo de una carrera profesional que les permita acceder a puestos de mayor responsabilidad. Resulta difícil para esas instituciones articular una demanda de servicios de capacitación que conduzca a obtener los recursos humanos que requiere una cierta área de la gestión pública.

En parte, porque no existe tradición en cuanto a la formulación de planes y programas de este tipo; en parte, porque no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual; y en parte también, porque la relación causa-efecto entre exponer a un funcionario a determinada oferta de formación y lograr que adquiera el perfil profesional que lo habilite para desempeñar ciertas funciones y/o hacerlo en forma más productiva, no es simple ni lineal.

La demanda de formación tiende a convertirse, de este modo, en el resultado de una actividad atomizada, donde prevalece la iniciativa individual de los funcionarios involucrados por sobre la necesidad institucional de contar con personal capacitado. Con pocas excepciones, cada funcionario determina qué contenidos y orientaciones resultan relevantes para incrementar su acervo de conocimientos y tecnologías, y acude para ello a los proveedores que puedan satisfacer tales inquietudes.

La medida en que los conocimientos adquiridos responden verdaderamente a los perfiles requeridos por las instituciones a las que pertenece dicho personal es, probablemente, azarosa. Si bien puede suponerse válidamente que pocos funcionarios elegirán capacitarse en áreas totalmente desvinculadas de su quehacer profesional, también es cierto que no siempre esta

capacitación estará dirigida a mantener o desarrollar las aptitudes de ese personal en función de su respectiva inserción institucional.

Para ilustrar algunas de estas afirmaciones, consideremos el caso del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), régimen profesional establecido con un alcance bastante extendido en la Administración Central del sector público nacional. Este régimen fija determinados incentivos que asocian la capacitación con la carrera y, de tal manera, operan como inductores de demandas individuales. Por ejemplo, durante los últimos tres años se generó una gran demanda de cursantes potenciales ubicados en los niveles más bajos del SINAPA, como consecuencia de los requisitos fijados por el mismo para la promoción a niveles superiores.

Al no estar especificados en los lineamientos de la carrera administrativa los contenidos de los cursos sino, solamente, los créditos necesarios, la demanda inducida resultó inespecífica. Su eventual correlación con las necesidades concretas de las áreas involucradas sólo hubiera podido efectuarse a través de una tarea de **fine tuning** que ni el INAP (institución rectora de la capacitación en el sector público) ni las instituciones de origen del personal capacitado estaban en condiciones de realizar.

En la actual coyuntura, el INAP satisface muy limitadamente la demanda de capacitación, ofreciendo cursos que apuntan a una formación general de los funcionarios, sin poder ahondar en los aspectos cualitativos de la formación. Y aún en el plano cuantitativo, solamente está en condiciones de ofrecer oportunidades a 400 o 500 de los 2000 candidatos potenciales que se postulan cada año.

También merece una reflexión el Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, que incluye un ciclo obligatorio orientado a "reflexionar acerca de la complejidad del diseño y la implementación de políticas públicas, analizar los factores de cambio en el orden internacional que impactan en las decisiones cotidianas y tener acceso a herramientas útiles para la toma de decisiones". Este ciclo inicial se completa con cursos de profundización optativos que intentan satisfacer necesidades de formación más específicas.

En teoría, como existe un sistema de orientación académica que permite seleccionar estos cursos en función de las preferencias profesionales y requerimientos laborales, cada cursante puede diseñar su propio programa de formación. Pero importa destacar, de todas maneras, que también en este caso se parte de una oferta de cursos fundada más en presunciones o definiciones "teóricas" de demanda de capacitación que en necesidades concretas efectivamente detectadas.

Para abundar en este punto, se supone que las necesidades actuales de los funcionarios públicos en la materia consisten en la adquisición de instrumentos y capacidades que les permitan ejercer funciones de gerencia de sus organismos en estos tiempos de cambio y transformación. Esto, si bien atiende a necesidades inmediatas de los funcionarios públicos (y se corresponde con el estado actual de desarrollo de las políticas en la materia), no supone una visión estratégica, que apunte a formar recursos humanos en el marco de las nuevas funciones que deberá cumplir el Estado. La capacitación se vuelve, así, **inespecífica** (lo que no quiere decir de bajo nivel), orientada a un perfil de funcionario relativamente indefinido (el "gerente público").

La determinación de **áreas críticas** en esta materia, que permita dirigir los esfuerzos hacia

objetivos prioritarios, no parece ser, por el momento, una actividad propia del proceso de detección de necesidades de capacitación. Tampoco parece razonable que esta tarea sea realizada por el INAP, que no cuenta con las atribuciones ni la capacidad necesaria para ello; por el contrario, la identificación de áreas críticas debería ser una tarea propia de las instancias políticas que orientan y supervisan el proceso de fortalecimiento institucional del sector público.

Dentro del programa de reforma del estado y la administración, no se han formulado políticas claras, que permitan detectar áreas críticas en función de las nuevas tareas que se espera que cumpla el Estado. Existen, eso sí, algunas **definiciones implícitas**, como en el caso de la Dirección General Impositiva (DGI), donde la redefinición del rol del organismo como pieza clave de la política fiscal del gobierno ha aparejado una transformación interna profunda. No obstante, la institución no ha podido superar hasta ahora los vértigos de una coyuntura, en la que la capacitación se reduce a una actualización normativa: "apagar incendios" en lugar de prevenirlos.

Ante la falta de definiciones políticas, la detección de necesidades de capacitación y la correspondiente elaboración de programas y planes pierde sentido. Ello debe alertarnos sobre el hecho de que, cuando se critica la ausencia de estos programas, planes y actividades de detección, en realidad se está desplazando el eje del problema. Lo que realmente importa es que exista la voluntad política de capacitar funcionarios para las nuevas tareas propias del modelo de Estado que se aspira concretar.

Este vacío en la orientación política tiende a producir otras consecuencias. Por ejemplo, aumenta la resistencia de ciertos funcionarios a permitir que el personal a su cargo participe en actividades de formación. Para ello, aducen habitualmente razones operativas (se le "quita" personal) pero se resisten a admitir el temor a la competencia o, más genéricamente, a la instauración de nuevas reglas de juego que, eventualmente, puedan debilitar o comprometer su posición actual.

Otra consecuencia puede advertirse en la relación entre capacitación y desempeño. Al no existir una política de capacitación orientada a que los funcionarios produzcan determinados resultados (vinculados, a su vez, con el papel asignado al Estado), no es extraño que a la hora de evaluar el desempeño de los funcionarios, las dificultades sean enormes: en ese momento se adquiere conciencia de que no se cuenta con estándares de producción y, por lo tanto, no puede evaluarse la contribución de cada empleado a los resultados de la gestión. Algunas veces, esto lleva a situaciones paradójicas, como cuando se asigna un premio por productividad a un funcionario, con el compromiso de que lo reparta entre todos sus compañeros de trabajo.

Para resumir lo expresado en esta sección, se demanda capacitación porque existen incentivos atados a la promoción, porque el personal desea aumentar sus credenciales profesionales de modo de lograr un mejor posicionamiento en el mercado laboral, porque se requiere satisfacer necesidades operativas inmediatas en las instituciones de revista, pero no porque se haya imaginado un escenario institucional y un modelo de gestión en función de los cuales resultarían justificados determinados programas, contenidos, acciones y beneficiarios.

## **5. Aspectos político-institucionales**

Cómo se invierte esta tendencia a que la formación dependa principalmente de decisiones individuales o necesidades coyunturales? La respuesta no es simple y tiene componentes



político-institucionales, técnicos y metodológicos.

Para comenzar con los componentes político-institucionales, cabe destacar que en el presente análisis, el universo de funcionarios tomado como referencia abarca a la totalidad del sector público nacional, provincial y municipal. En tal sentido, considero a la formación como un sistema de vasos comunicantes en el que, como se parte de una oferta relativamente limitada, cualquier sesgo que se introduzca en cuanto a favorecer o priorizar ciertos sectores o grupos de funcionarios, tendrá consecuencias inevitables sobre los demás.

En pocas palabras, me estoy refiriendo estrictamente a una política de formación de recursos humanos con un alcance nacional. Por lo tanto, corresponde al Poder Ejecutivo Nacional tomar posición al respecto. Las decisiones que ya adoptó en materia de cambios de reglas de juego entre sociedad y estado afecta a la totalidad de las instancias gubernamentales, ya que son ahora los gobiernos provinciales y municipales los que deben asumir la responsabilidad principal de la gestión pública y, en tal medida, los que deben contar con recursos humanos preparados para cumplir esta misión.

Si bien, estrictamente, podría considerarse que las provincias gozan de autonomía política y, por lo tanto, les cabe la responsabilidad de decidir cómo obtener o formar el personal requerido para la gestión, creemos que el Gobierno Nacional debe continuar jugando en este campo un rol inexcusable. Ello sería consecuente con otras formas de intervención que continúa ejerciendo en el ámbito de las provincias argentinas, como lo es, por ejemplo, la cruzada iniciada hace ya un tiempo en materia de saneamiento económico y financiero de las mismas, para lo cual ha desplegado una serie de mecanismos de premios y castigos manejados centralmente.

Si se considera que velar por la estabilidad financiera del país exige actuar de manera determinante sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales, no cabría duda alguna que tener una activa intervención en la promoción, financiamiento y fijación de políticas globales sobre formación de funcionarios, es uno de los papeles que corresponde a un Estado orientador y articulador de la actividad social, que ha renunciado a la prestación de servicios y a la ejecución directa de funciones productivas. Lo que está en juego es igualmente crucial para asegurar que el Estado que ahora se considera deseable, pueda asumir plena y responsablemente las gestiones residuales -aunque no por ello menos significativas- que le han quedado reservadas.

Me refiero a un Estado capaz de conocer algo tan elemental y, a la vez, tan crítico, como el volumen de la demanda de formación, su distribución, perfil o prioridad, y que por lo tanto dispone de los equipos, herramientas metodológicas y soportes tecnológicos necesarios para la tarea. De un Estado que, además de haber desarrollado sistemas de información y evaluación que le permitan disponer de ese conocimiento, esté en condiciones de promover un conjunto de programas y actividades que refuercen las posibilidades de atender la demanda existente.

Hablamos de un Estado capaz de organizar y poner en marcha programas de formación con un alcance nacional, orientados a la capacitación de capacitadores; la especialización en nuevas áreas de gestión en las que existen déficit notorios en la oferta; la evaluación seria, metódica y permanente de la capacitación efectivamente realizada; la fijación de estándares de calidad; la edición y difusión de material de apoyo a la docencia y tantos otros igualmente indispensables para elevar la cantidad y calidad de la formación en este campo.

## 6. Aspectos metodológicos y técnicos

Desde el punto de vista técnico, la puesta en marcha de este tipo de programas exige considerar, en primer lugar, cómo se detectan las necesidades de capacitación. En tal sentido, conviene distinguir entre procesos de detección de necesidades de formación a nivel de agrupamientos de personal y procesos basados en detecciones a nivel individual.

Típicamente, la primera situación se plantea en los casos de formulación de planes estratégicos de formación asociados a programas globales de modernización estatal, en los que se trata de estimar el perfil de la demanda futura de capacitación (y sus costos asociados) frente a proyecciones de nuevos escenarios institucionales.

En cambio, la segunda situación corresponde habitualmente a planes de capacitación y desarrollo de recursos humanos, en los que se identifica caso por caso los déficit de formación del personal, sea para el desempeño de sus funciones actuales o para su inclusión en cuadros u organigramas de reemplazo. A menudo, esta detección resulta de la tarea normal de evaluación de desempeño (cuando esta rutina está establecida) o de la actuación de comités constituidos especialmente a tal efecto.

Teniendo en cuenta el propósito central de este documento, es decir, analizar la formación de funcionarios frente al nuevo perfil del Estado, completaré esta sección presentando una metodología que puede resultar útil para formular un Programa de Formación de Administradores Públicos (PFAP) con alcance estratégico, vinculado a un proceso de modernización estatal.

Una condición necesaria para que un Programa de este tipo tenga sentido es que exista voluntad política para establecer y mantener una carrera o régimen de recursos humanos, que promueva e incentive la formación como actividad permanente. Para ello, no basta con ofrecer la posibilidad de acumular créditos. Se trata de vincular más orgánicamente el desarrollo del recurso humano con la efectiva ocupación de puestos y la asunción de responsabilidades de mayor jerarquía en las instituciones, diseñando planes y asignando recursos a tal efecto.

El desarrollo de recursos humanos es consustancial a la implantación de un sistema de servicio civil profesional. No es concebible la existencia de una carrera administrativa sin prever la organización y ejecución sistemática de actividades tendientes a elevar la capacidad técnica, conocimientos y destrezas del personal incorporado a ese régimen y a desarrollar su potencial para ocupar posiciones de creciente responsabilidad.

En los términos que propongo, un PFAP no equivale a un Plan de Capacitación (PDC). Para comprender sus respectivos alcances y diferencias, es preciso marcar algunas de sus principales características:

\*El PFAP se formula con una perspectiva de mediano y largo plazos. El PDC, en el alcance que proponemos, tiene en cambio un horizonte de corto plazo, generalmente un año (Plan Anual de Capacitación).

\*El PFAP no se limita a evaluar y prever necesidades de capacitación. Además, toma en cuenta

todos los demás aspectos vinculados al desarrollo del recurso humano a lo largo de su carrera como servidor público, comenzando con la detección inicial de vacíos de formación al momento del reclutamiento y siguiendo con la inducción al puesto de trabajo; la propuesta de cursos u otras modalidades de especialización, perfeccionamiento o actualización requeridos para el desarrollo o la promoción; el análisis y propuesta de incentivos materiales vinculados al nivel de capacitación demostrado por los recursos humanos; y, por supuesto, la previsión de necesidades de formación y adiestramiento de los recursos humanos.

\*El PFAP no se expresa bajo la forma de cursos, seminarios u otras actividades formativas que deberán ofrecerse a efectos de mantener y elevar el nivel de capacitación existente. Ese resultado corresponde al PDC. En cambio, el PFAP analiza cuál es el **perfil de formación** deseable para las diferentes categorías, niveles y funciones del personal, y compara este perfil con el que efectivamente poseen esos mismos grupos. En función de ello, evalúa los posibles déficit resultantes de dicha comparación, dimensiona su magnitud en términos de los recursos que exigiría cerrar la brecha y propone una estrategia al respecto.

\*El PFAP también permite establecer el grado de correspondencia existente entre demanda potencial, demanda efectiva y oferta instalada de capacitación, a efectos de evaluar 1) qué posibilidades tienen (o tendrán) las instituciones prestadoras de servicios en este campo para satisfacer la demanda efectiva y, eventualmente, 2) qué acciones deben (o deberán) emprenderse para consolidar, potenciar o expandir la oferta.

\*El PDC traduce las necesidades de capacitación detectadas en términos de cursos, seminarios, adiestramiento en servicio, formación de posgrado u otras actividades o procesos que se ofrecerán efectivamente en un determinado período de tiempo y, por lo tanto, se incluirán en el Plan Anual. En este sentido, el PDC formaliza la actividad de capacitación, al determinar cuáles son los procesos más aconsejables y factibles de acuerdo a las necesidades prioritarias y a los recursos disponibles. Para ello, el PFAP debió haber identificado previamente cuáles son las necesidades, expresadas, por ejemplo, en cantidades de horas o meses-hombre de capacitación.

De una forma u otra, explícita o implícitamente, toda institución de cierta envergadura adopta una política de desarrollo de sus recursos humanos. Aunque sea por defecto, es decir, no asumiendo debidamente una responsabilidad en este sentido.

En el caso argentino, puede afirmarse que hasta hace muy poco, no existía una política explícita para el desarrollo del personal estatal y que el esfuerzo de capacitación que se lleva a cabo actualmente es sumamente limitado y poco sistemático, sin responder a una estrategia orientada a elevar las calificaciones técnicas de los funcionarios.

La decisión política de crear e instituir una carrera administrativa -como el SINAPA- entraña, de hecho, una consecuente decisión de adoptar una política de desarrollo de los recursos humanos incorporados al nuevo sistema. Suponer que puede implantarse una carrera sin tomar medidas efectivas en este último sentido resulta contradictorio con la propia naturaleza de la función pública.

Uno de los objetivos explícitos de una carrera administrativa es profesionalizar y jerarquizar el ejercicio de la función pública. Este resultado podrá lograrse sólo cuando el servicio público se convierta en una actividad profesional socialmente legítima y valorada.

Es casi imposible que ello ocurra bajo condiciones en que no existen incentivos al desempeño, pautas para el avance en una carrera, criterios de mérito para el reclutamiento y la promoción ni condiciones salariales adecuadas para recompensar los servicios prestados. Esta situación recién comenzó a ser corregida mediante la gradual incorporación de funcionarios al SINAPA y otros regímenes de recursos humanos.

Sin embargo, la jerarquización de una carrera implica, entre otras cosas, corregir el síndrome "sobra - falta" que aqueja a la mayoría de las dotaciones de personal del sector público en América Latina. Una corrección que demanda aligerar las estructuras de puestos redundantes y recursos ociosos o "fantasma"; que supone identificar y cubrir los puestos de trabajo requeridos para cumplir funciones críticas desde el punto de vista de las nuevas funciones del Estado, tales como planificación estratégica, regulación de la actividad privatizada, control de gestión, manejo de sistemas de información, diseño de políticas públicas, formulación de programas de inversión, gestión descentralizada, etc.; y que por lo tanto, demanda una labor sistemática de actualización y perfeccionamiento de este personal, a través de actividades de capacitación sistemáticas que alcancen, en primer término, a la cúpula de las instituciones estatales.

Por otra parte, la jerarquización de una carrera implica eliminar la discrecionalidad política en los mecanismos de acceso a la función pública, la subjetividad en la promoción y la arbitrariedad en la fijación de los salarios. En cambio, supone exigir deberes y reconocer derechos a los funcionarios, fijarles responsabilidades y asignarles competencias y autoridad para la gestión, demandarles resultados y recompensarlos adecuadamente. En suma, jerarquizar el servicio civil es aceptar que el ejercicio de la función pública supone el desarrollo de una carrera profesional, que puede conferir prestigio y oportunidades de realización personal a quienes la ejerzan, y que debe ser regulada, promovida y respetada en todas las instancias de vinculación del funcionario con la Administración.

Un PFAP es un instrumento idóneo para apoyar y sostener el continuo perfeccionamiento de los recursos humanos para que puedan cumplir responsablemente, con el nivel técnico exigido, las diversas funciones propias de una gestión pública moderna y eficiente.

Podríamos definir un PFAP como un proceso sistemático de detección y cuantificación de la futura demanda potencial de formación y capacitación, en función de las necesidades resultantes de evaluar la composición funcional de la planta de personal prevista en el mediano plazo, las exigencias de información, conocimientos y destrezas de los diferentes perfiles ocupacionales implícitos en esa planta, el nivel actual de capacitación de ese personal y la frecuencia u oportunidades de formación que deberían ofrecerse al mismo.

La metodología para la elaboración de un PFAP puede ajustarse a la siguiente secuencia:

- 1) Partir de la proyección anual de personal que, se estima, compondrá la dotación según agrupamientos, niveles y áreas funcionales. En esta proyección deberán tomarse en cuenta las políticas que se hubieran fijado en materia de recomposición de la planta de puestos, según el escenario institucional (v.g. Estado deseable) previsto en el mediano plazo.

- 2) Para cada uno de los grupos de funcionarios (diferenciados según agrupamiento, nivel y área funcional) será necesario determinar los **perfiles de capacitación** deseables, es decir, el

conjunto de conocimientos, informaciones y destrezas que deberían poseer los miembros de cada grupo.

3) Para la elaboración de los perfiles de capacitación, es deseable contar con la información que proporcionan los Manuales de Cargos en relación a los requisitos de formación previa del personal. De no disponerse de esa información, los perfiles pueden elaborarse a través de Comités de Expertos o informantes especializados para cada grupo, apoyados por los responsables del área de capacitación.

4) Los perfiles deben incluir los **temas** sobre los que sería deseable capacitar a cada grupo, así como el **número de horas o unidades de crédito** de esta actividad formativa que deberían reunirse para satisfacer los niveles esperados. En cambio, no deberían aludir a **procesos** concretos de capacitación, aspecto que corresponde al Plan Anual de Capacitación.

5) A efectos de establecer la demanda potencial global de capacitación, proyectada para cada año del período que abarque el PFAP, se deberá, en primer lugar, multiplicar el número de horas o las unidades de crédito fijadas para cada tema por la cantidad de personal que se estima requerirá ser capacitado cada año.

6) La cantidad obtenida del cálculo anterior para cada grupo de personal, representaría la demanda que debería satisfacerse en el caso de que todos los recursos humanos requirieran ser capacitados. De no ser así, y teniendo en cuenta las situaciones diferenciales que podrían presentarse en cada grupo de personal, correspondería establecer la proporción del mismo que sería capacitado y, por lo tanto, estimar la cantidad y porcentaje de horas que ello representaría respecto al total anterior.

7) Hasta aquí, se dispondría de estimaciones sobre demanda de capacitación efectiva según grupos de personal y perfiles elaborados para cada grupo. Sin embargo, es probable que a lo largo del período del PFAP (v.g. 3, 5, 10 años) ciertos grupos de personal deban recibir capacitación adicional por la vía de cursos de actualización o perfeccionamiento. Lo que se está sugiriendo es que la capacitación no es una actividad a desarrollar de una vez y para siempre. Si consideramos que los "perfiles" antes aludidos representan un esquema curricular básico para cada grupo, corresponde fijar cuál será la **frecuencia** con que se les ofrecerá oportunidades de capacitación y, por lo tanto, qué volumen adicional de actividad ello representa para cada grupo.

8) Existen, al respecto, estadísticas comparadas. Por ejemplo, en los Estados Unidos y en Japón se ofrece a los funcionarios públicos una oportunidad de capacitación cada año o año y medio. En la India, en cambio, la frecuencia es mucho menor (v.g. 5 años). En el caso argentino no se dispone de estadísticas que permitan determinar cuál es -o debe ser- la frecuencia para cada grupo. Resulta claro que la misma variará según los agrupamientos, niveles, áreas funcionales y, sobre todo, velocidad con que cambie el bagaje tecnológico básico que debe utilizar cada grupo en su actividad cotidiana.

Desde la perspectiva macro adoptada en la presente metodología de formulación del PFAP, un posible método operacional para programar las acciones de capacitación a incluir en el PDC consistiría en:

1) Decidir cuáles serán los **grupos de personal** (según agrupamiento, nivel y área funcional) que

se considerará en la programación.

2) Determinar la cantidad total de personal (y los parciales por año) que conformarán cada uno de los grupos.

3) Construir una **tabla de temas de capacitación**, que abarcaría a todos aquellos identificados en los **perfiles de capacitación** que se hubieren elaborado para cada grupo de personal.

4) Cruzar en una matriz los grupos de personal y la tabla de temas, a fin de establecer en cuáles temas (y, por lo tanto, para qué perfiles) se requerirán acciones de capacitación.

5) En cada una de las celdas "grupo de personal/tema" indicar cuál sería la cantidad de "horas estándar" de capacitación que conformarían el perfil de cada grupo de personal.

6) En una matriz similar, en la que se adicionaría a cada grupo la respectiva cantidad de personal, se indicaría en las celdas de cruce la cantidad de "horas/tema" programadas, las que resultarían de multiplicar el número de "horas estándar" para cada tema por la proporción del personal que requeriría ese tipo de capacitación, de acuerdo con la detección de necesidades que se hubiera realizado para cada grupo.

7) El siguiente paso sería determinar los costos estándar de capacitación por "hora/tema", los que se multiplicarían por la cantidad de "horas/tema" programadas a fin de establecer el presupuesto de capacitación para cada grupo, tema y año, así como los totales generales. Esta información sería incorporada en otra matriz.

Con estos apuntes metodológicos y técnicos he intentado "descender" desde las reflexiones más conceptuales presentadas en las primeras secciones a posibles formas de instrumentación práctica de programas y planes de formación y capacitación de funcionarios públicos, tomando en cuenta las demandas y desafíos que plantea la reforma estatal en curso.

## **7. Una digresión a modo de conclusión**

Para concluir, examinaré dos aspectos hasta ahora no abordados, que me parecen esenciales, sobre todo cuando el problema de la formación se encara desde una perspectiva de mediano y largo plazo. Me refiero a la relación de la actividad de formación con la investigación y la docencia en administración pública.

El punto que deseo destacar es que, en general, no ha existido una vinculación orgánica entre formar administradores públicos y formar investigadores y docentes en este campo. Una inmensa mayoría de aquellos profesionales que actúan como capacitadores de administradores públicos no poseen una formación sistemática ni un grado académico en el área. Proviene de las más diversas disciplinas técnicas y científicas, lo cual podría enriquecer el proceso de capacitación, pero desconocen a menudo la problemática del sector público, la especificidad de sus problemas gerenciales y operativos, las pautas culturales que condicionan los procesos decisorios y muchos otros aspectos cuyo conocimiento sólo se adquiere a través de una formación especializada.

El caso de la investigación en administración pública es algo diferente. Aquí, los déficit son

todavía mayores que en el caso de la docencia. Son muy escasos los profesionales graduados de programas académicos de posgrado en este campo que han orientado su actividad, predominantemente, hacia la investigación. Los libros de cierta calidad escritos en la Argentina durante los últimos diez o veinte años, que podrían considerarse legítimos exponentes de la disciplina, se cuentan con los dedos de una mano. Ciertamente, puede contabilizarse una variada producción de artículos y trabajos monográficos de dispar calidad, que por lo general tienen un carácter ensayístico y no resultan de trabajos de investigación rigurosos.

Como ha ocurrido en otros campos del conocimiento científico y tecnológico, podría sostenerse que la investigación sistemática en administración pública no constituye una prioridad en nuestro país, ya que bastaría con consultar la producción científica desarrollada en otras latitudes. Después de todo, los programas universitarios en el área se nutren, en gran medida, de material procedente de los centros académicos noroccidentales.

Para refutar esta posición, creo innecesario acudir al remanido argumento del colonialismo cultural y la transferencia acrítica de modelos e interpretaciones válidos para otros contextos. No cabe duda que mucho de este material ha sido útil y suplido la enorme carencia de producción local o, incluso, latinoamericana. Pero sospecho que existe una sutil y todavía no suficientemente aclarada relación entre el progreso científico o tecnológico en un campo del conocimiento y su impacto cultural sobre la realidad social en la que ese conocimiento se ha originado. Tal vez ello se debe a que los supuestos culturales de una tecnología deben ser congruentes con las premisas tecnológicas de una cultura.

Ese diálogo entre ciencia, tecnología y cultura no se improvisa. Es, normalmente, el resultado gradual y sistemático de un proceso interactivo y articulado entre la reflexión y la acción. La investigación y el desarrollo tecnológico crean materia prima e instrumentos para la acción. La docencia especializada constituye uno de los vehículos fundamentales para transmitir sus aportes. La acción, a su vez, realimenta el proceso creativo impulsando sucesivas espirales de un círculo virtuoso que, en última instancia, expresa la mutua necesidad de una acción fundada en la reflexión y una reflexión inspirada en la realidad.