

GESTIÓN Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS: CLAVE PARA LA TRANSFORMACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Tesista:

Gertrudis María Estela Pocoví

Director de tesis:

Dr. Pedro Enrique Andrieu

1. INTRODUCCIÓN

En los años 70 hace crisis, a nivel mundial, el modelo de “Estado de Bienestar” (también denominado Welfare State, Estado Benefactor, Estado Social o Socialdemocracia). América Latina, en general, y Argentina en particular, no pudo escapar a esta marcada tendencia y, aunque la crisis se presentará más tardíamente (en la década del 80) y bajo la forma de “crisis de la deuda” o “crisis fiscal” (Haggard y Kaufman, 1995) puso en evidencia la ampliación excesiva de la esfera de acción del Estado e impulsó la necesidad de su reforma.

Pero tras esta crisis y los movimientos de transformación y reforma del Estado que ha generado, subyace una razón o causa más profunda: el quebrantamiento de la relación Estado-sociedad. “En todas partes entra en crisis la gestión pública y no sólo cambia el rol del estado sino que también cambia la sociedad misma... se produce una nueva “Gran Transformación”, un siglo después de

la primera irrupción del mercado capitalista, destructora de la anterior comunidad nacional y promotora de una forma societal nueva. Transformación en donde se tiende a sustituir la idea de un “orden producido” (propio de la instancia política) por un “orden autorregulado” (propio del mercado).” (García Delgado, 1995:15).

Indudablemente, abordar la problemática de la Reforma del Estado significa hacerlo desde los paradigmas de la eficiencia-eficacia-efectividad del Estado gerencial o catalizador (Osborne y Gaebler, 1991), las ideologías del “management”, la “calidad total”, la “reingeniería institucional” o el “planeamiento estratégico.

Así planteadas las cosas la cuestión es: 1) Cómo se logra la pretendida “Reforma del Estado” y con ella la Modernización de la Administración del Estado; 2) En qué medidas las estructuras mentales (de la burocracia, los políticos, los actores económicos, la propia

ciudadanía) ancladas en el viejo modelo paralizan o desvían los procesos de transformación; 3) Y, principalmente, con qué medios técnicos y humanos se cuenta para hacer frente a la exigencia general de avanzar hacia un nuevo tipo de gestión.

Coincidimos con Gordillo en que

“la clave del buen funcionamiento de un sistema [en este caso la Administración Pública] está no tanto en su texto como en los valores con los cuales los ciudadanos efectivamente se comporten, y que de nada vale, sin tales valores, cualquier esquema constitucional y cualquier aspiración que en él plasmemos”. Gordillo (1982:27)

Luego, el camino hacia el éxito de una reforma en el orden administrativo, que se condiga con los paradigmas señalados, no puede sino fundarse en la asunción por parte de la totalidad de los actores involucrados (agentes públicos, funcionarios, políticos, ciudadanía) del conjunto de valores que aquellas ideologías priorizan: transparencia, flexibilidad, espíritu innovador, orientación al cliente, promoción sobre la base del mérito, responsabilización por resultados, evaluación de desempeño y retribución adecuada. Ello comprende una verdadera revolución axiológica que ha de concretarse mediante el cambio de la Cultura Organizacional de la Administración Pública.

Una herramienta ordenada a alcanzar dicho cambio cultural, consiste en contar con un programa sistemático y continuo de Desarrollo y Gestión de los Recursos Humanos existentes y futuros, en el firme convencimiento que son los agentes de planta los verdaderos protagonistas del cambio que se pretende. Sin capital humano comprometido con los objetivos de la Reforma y formado en función de ellos, toda acción innovadora carecerá de consenso, es decir de legitimación, y sus resultados serán deficientes o efímeros.

2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Como hipótesis de trabajo se plantean las siguientes:

a) Existe una demanda de mejora cualitativa de la Administración Pública en general, como consecuencia de las crisis de los modelos de Estado Social y Burocrático, instalando en la agenda pública y en la conciencia colectiva, la problemática de transformar el Sector Público hacia una gestión de calidad y de gerenciamiento estratégico.

b) En el orden nacional, no se han concluido los programas de reforma institucional, respondiendo la mayoría de las acciones emprendidas a una lógica reduccionista apremiada por las necesidades fiscales y de disminución del gasto público.

c) En el orden provincial se advierten débiles y discontinuadas Políticas Públicas orientadas a la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública; las medidas implementadas se orientan más hacia lo económico-financiero que a una mejora cualitativa institucional.

d) En la Provincia de Santa Fe se carece de una planificación estratégica de los Recursos Humanos como herramienta de transformación del Estado y Modernización de la Administración Pública Provincial. La escasa valoración del capital humano se traduce en la inexistencia de sistemas de desarrollo de la carrera, evaluación de desempeño, responsabilización por rendimiento, promoción conforme al mérito y retribución adecuada y/o diferenciada. Asimismo se detecta una pobre inversión en formación y capacitación de los Recursos Humanos.

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVOS GENERALES

Pretendemos en general en este trabajo:

a) Reseñar la crisis del Estado y de la Administración Pública para comprender sus causas determinantes y la necesidad de

cambio de modelo de gestión que surge de la misma;

b) Señalar las acciones relevantes emprendidas en el proceso de Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública;

c) Estimar la importancia dada en aquellas acciones al rol de los Recursos Humanos como elementos potencialmente catalizador de las reformas;

d) Analizar los programas emprendidos en el orden nacional (especialmente los orientados a la calidad de las instituciones y del capital humano) como referente comparativo en el orden provincial;

e) Determinar la correspondencia o no de tales programas con las políticas implementadas en el ámbito de la Provincia de Santa Fe.-

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Constituyen los objetivos específicos de estudio, los siguientes:

a) Explorar críticamente el estado presente de las Políticas Públicas referidas a la Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial;

b) Determinar la existencia o no, de una estrategia de Gestión y Desarrollo de los Recursos Humanos orientada a la reforma del Estado, conforme los actuales paradigmas y tendencias; y en su caso: b.1) en qué consisten; b.2) a quiénes está dirigida (nivel operativo, de supervisión, de conducción, político) b.3) si poseen programas concretos de Formación y Desarrollo destinados al cambio de valores y de visión que una reforma profunda del Estado Provincial requiere b.4) si cuenta con mecanismos de estímulo que motiven a los agentes a participar del proceso de cambio b.5) si la tarea es asumida programática o aisladamente; b.6. si lo es por el propio Estado;

c) Evaluar la relevancia de las políticas de gestión de los Recursos Humanos ac-

tualmente implementada en función de las necesidades planteadas de transformar, mejorando y eficientizando el servicio público administrativo;

d) Señalar los aspectos principales a tener en cuenta en el diseño de políticas públicas orientadas a la gestión de los Recursos Humanos de la Administración Pública Provincial como herramienta de cambio en los procesos de transformación del Estado y de la Administración Pública en general, vigentes.

4. METODOLOGÍA

La metodología de investigación es de naturaleza aplicada. Se pretende explorar la situación presente de las políticas públicas referidas a la formación y desarrollo de Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial, y, con la intención de poder trazar un diagnóstico y evaluación orientado a producir conclusiones utilizables para el diseño de acciones prácticas que den respuesta a las problemáticas aclaradas. Se intenta también, generar elementos de juicio que puedan servir para el esbozo de políticas públicas concretas con relación a este campo.

En principio y sobre la base de datos pre-existente respecto de la crisis y transformación del Estado y, considerando criterios de factibilidad el trabajo se limitará al análisis de la Administración Pública de la Provincia de Santa. Se tomarán como referente comparativo los procesos de Reforma del Estado Nacional y de Modernización de la Administración Pública Nacional considerados desde la recuperación de la Democracia (10 de diciembre de 1983).

Dado el propósito de este trabajo, no se trata de un estudio exhaustivo que aborde la problemática en la totalidad de sus múltiples dimensiones, por lo que no descarta las innumerables visiones e interpretaciones existentes sobre los procesos de Reforma del Estado y Modernización de la Administración

Pública que pueden no haber sido contempladas en el presente. Como el proceso se halla en plena transición, por lo que resulta de final abierto, no se pretende agotar este complejo tema.

5. CONCLUSIONES

a) Se advierten acciones concretas de Reforma del Estado y Modernización de la APP, no se verifican cambios estructurales ni institucionales de la profundidad y magnitud que la problemática planteada requiere.

b) Las experiencias en el campo de la Gestión de RHH son insuficientes o atomizadas y no responden a una política integrada

c) A diferencia de la APN que hizo importantes avances en la problemática de la Reforma del Estado y modernización de la AP, la APP aún reclama: jerarquización de la carrera administrativa, principalmente a través de la incorporación de procesos formales de selección y promoción; Inversión en formación y capacitación de los RRHH de modo sistemático y continuado, conforme una estrategia previamente determinada; Institución de un sistema de evaluaciones por desempeño periódicas, en función de establecer parámetros

de rendimiento, responsabilización por resultados y la posibilidad de obtener retribuciones diferenciadas acorde a ello; Recuperación del valor del mérito y la construcción de una nueva Ética del Servidor Público.

Pero no puede haber estrategia organizativa sólida si no se incluye en ella a las personas que deben ejecutarla. De allí que la implementación de una sistema estratégico de Gestión de RRHH se convierte en la herramienta por excelencia a la hora de vincular las acciones transformadoras con los objetivos de la APP. Pero para ello se debe disponer de: la cantidad necesaria de empleados competentes; de puestos de trabajo adecuados y del momento oportuno para implementarlo. Esencialmente, se debe lograr la aprehensión por parte de la totalidad de los agentes, de los nuevos valores y misiones a fin de alcanzar la cuota de compromiso requerido y obtener una visión compartida de los resultados pretendidos. Ello requiere de un sólido programa de Formación, Capacitación y Desarrollo de los RRHH provinciales. Sólo cuando se reconoce la necesidad de cambio, comienza el proceso de cambio.