

## Viejas anomalías, nueva normalidad

Mercedes Iacoviello

“Tome café, haga las mismas pavadas pero más rápido y con más energía” reza un cartel justo encima de la cafetera en mi cocina. Esa frase me viene a la mente si pienso en los desafíos que la era exponencial presenta a nuestras administraciones. Si nos limitamos a incorporar tecnologías de la información, big data, inteligencia artificial y afines sin considerar la modernización de nuestras organizaciones públicas y de sus sistemas de servicio civil, terminaremos replicando las falencias previas, o incluso empeorándolas. La pandemia deja al desnudo en todos los ámbitos la tensión entre el discurso del futurismo transformador, y la desigualdad, la pobreza, y la debilidad institucional que aqueja a nuestros países.

En una provocadora nota reciente Juan Carlos Cortázar alude a la metáfora de un microcuento genial: “Y al despertar, el dinosaurio todavía estará allí” (Cortázar Velarde, 2020). El “día después” nos enfrentará, como gestores públicos, a las viejas deudas históricas de nuestras administraciones públicas. El dinosaurio no es el estado, que bien se ha probado resulta crucial para transitar crisis globales como la que azotó el planeta. Pero sí sus déficits de capacidad, especialmente para la implementación de políticas públicas. Se toman decisiones críticas que luego deben ser “bajadas” a cada institución, a través de una multitud de servidores públicos, y ahí es donde vimos los problemas al rojo vivo en estos meses. Largas colas para cobrar un subsidio, personas que no acceden al seguimiento epidemiológico, otras que no llegan a saludar a sus seres queridos porque no se aplican consistentemente los protocolos de circulación en las rutas. Y la queja de la ciudadanía es la misma de siempre, solo que con mayor frecuencia cuando las demandas arrecian en la emergencia sanitaria: “es la burocracia”.

Cuando tratamos de pensar cómo mejorar esa burocracia desde la gestión de las personas, nos volvemos a encontrar con la misma tensión inicial. Desplegamos sofisticadas tecnologías de selección, evaluación y desarrollo en administraciones donde los apellidos se repiten en la plantilla de personal, las designaciones de confianza llegan hasta niveles de mandos medios y bajos, los cambios de administración (o incluso cambios de una autoridad de tercer o cuarto nivel) implican un tetrís de rotaciones del personal permanente, y la puerta giratoria del personal contratado. Nuestro “dinosaurio” es la colección de buropatologías acumuladas, y mientras intentamos domarlo nos toca armarnos para la era exponencial (Oszlak, 2020).

Y en medio de las trayectorias erráticas de nuestros intentos de construir servicios civiles institucionalizados en América Latina, se atraviesa esta crisis sanitaria planetaria que desbarata todos los planes, acelera la digitalización de procesos e

instala súbitamente prácticas de teletrabajo. La tecnología para concretarlo estaba disponible desde hace mucho tiempo, pero las trabas en materia de conectividad, accesibilidad y disponibilidad de recursos, combinada con inercias organizativas y culturales y resistencias por posibles efectos de sustitución entre tecnología y empleo, hicieron que fuera la pandemia la que impulsara el salto.

Incluso previo a la pandemia, en el congreso del CLAD de Buenos Aires en noviembre de 2019, resaltó en las presentaciones la tensión entre las posibilidades de mejora de la gestión gubernamental a partir del avance tecnológico y la amenaza directa que implica sobre el empleo en general y sobre el empleo público en particular. Coexisten así dos perspectivas en contraste: la fascinación por las posibilidades de la automatización y la agilización de las respuestas hacia la ciudadanía, y el miedo a un futuro incierto donde no parece haber cabida para el trabajo asalariado como principal fuente de sustento (Iacoviello, 2019) Allí se ubica precisamente el dilema que planteara Francisco Longo en una de las conferencias plenarias del Congreso: los estados necesitan simultáneamente promover el avance tecnológico y proteger a la ciudadanía de sus posibles impactos negativos.

Más allá de estos temores y resistencias, la pandemia arrastró a las organizaciones públicas, que no quedaron fuera de la ola forzada de trabajo remoto, y justamente acabamos de escribir con mis colegas Noemí Pulido y Mercedes Llano un artículo que explora posibles escenarios post-covid al respecto (Pulido, Llano & Iacoviello, 2020). Planteamos allí tres posibles hipótesis, la primera de las cuales (la menos deseable, por cierto) es la que presentó en este mismo panel Mercedes Llano: un escenario donde el teletrabajo sea la versión digital y remota del sistema clientelar todavía vigente en buena parte de los países de la región.

Pero proponemos también dos escenarios más amables: uno que nos dejaría en la situación similar a la pre-pandemia, una “normalidad convencional” donde todo siga su curso ordinario, pero con medidas de prevención de infecciones (máscara, distancia social, alcohol en gel), y otro que llamamos “nueva normalidad virtuosa” en el que los cambios incorporados atemperen las viejas anomalías.

En la “nueva normalidad convencional, la gestión virtual volvería a dar lugar a las prácticas presenciales, en todo caso con algunas reuniones remotas y protección sanitaria. De ser así, el teletrabajo habrá significado apenas una mudanza transitoria de los servidores públicos desde sus oficinas a sus domicilios particulares. Y todo lo que bajo los actuales procedimientos impide la gestión remota, habrá quedado en suspenso durante el aislamiento, con lo cual el retorno será presencial y abarrotado de demandas acumuladas. Seguirán desacopladas las necesidades de la ciudadanía y la incorporación de nuevas tecnologías.

Otra posibilidad es que el paso de la pandemia deje una “nueva normalidad virtuosa”, que ponga en funcionamiento nuevas reglas de juego, y aproveche como oportunidad

el aprendizaje organizacional derivado de la digitalización y el trabajo remoto que se instalaron como respuesta de emergencia a la crisis. Para que esto suceda habrá que dejar atrás los diseños burocráticos rígidos y reconstruir un modelo de gestión orientado al ciudadano y con foco en el desempeño. Esto trasciende la mera incorporación de tecnologías de la comunicación y la información, e implica un cambio cultural profundo y una mirada novedosa sobre la innovación pública.

Volvemos la nota de Cortázar Velarde (2020) y su invocación de la imagen del dinosaurio: la magia de la digitalización no nos salvará por sí sola, la tecnificación de la gestión pública debe acompañarse sí o sí de un cambio en la gestión de las personas. Las agendas del gobierno electrónico, del gobierno abierto y del servicio civil deben estar necesariamente alineadas. Una administración digital requiere cambios estructurales, una gestión flexible pero sin abandonar la idoneidad (el mérito) como piedra basal. Tanto la innovación mediada por la incorporación de tecnología como la orientada a mejoras organizacionales exige nuevos roles y nuevas competencias. El capital humano resulta así un desafío central, sobre todo en el contexto del escaso grado de profesionalización del empleo público en la región. Hay que repensar las prácticas de todo el sistema de gestión de las personas, de manera de garantizar la atracción del talento necesario para la gestión digital (Lafuente, 2020).

Para aprovechar la inmersión forzada en la tecnología y el teletrabajo que trajo la pandemia como puntapié de un nuevo modo de pensar el servicio a la ciudadanía y la organización de las administraciones nos toca, como decíamos antes, intentar revertir las buropatologías acumuladas, y al mismo tiempo armarnos con reglas de gestión de las personas que sean adecuadas para la era exponencial.

¿Qué hacemos entonces? Podemos aprovechar algunas lecciones aprendidas del seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos 20 años. Sucesivos proyectos liderados por el BID, el CLAD y la AECID, en los que estuve involucrada (con mis colegas del equipo TIP- CEDES en varios de ellos), pusieron la lupa en el grado en que las administraciones públicas ponen en práctica los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública promovida por el CLAD y aprobada por los países de la región. Los dos principios centrales que promueve son el mérito y la flexibilidad. Para hacer una historia larga bien corta: que los cargos públicos los ocupen personas que tengan las competencias requeridas para ejercerlos, y que además estén motivadas para llevar adelante las prioridades de la agenda pública votada por la ciudadanía. Una burocracia meritocrática y flexible garantiza competencias sin tornarse insensible a las prioridades políticas de los gobiernos.

El asunto es lograr los dos principios, mérito y flexibilidad, en simultáneo, y no es sencillo, porque los puntos de partida de los países son bien diferentes. El seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos entre 2002 y 2013 arrojó como resultado un progreso en términos agregados. La medida síntesis de institucionalización de la gestión de las personas en la administración pública nacional

de cada país, denominada “Índice de Desarrollo del Servicio Civil” presentó un valor promedio para la región de 30 puntos sobre 100 en la línea de base, y de 38 puntos sobre 100 una década después. Se puede ver el esfuerzo de mejora, pero a partir de una línea de base muy débil, alcanzando apenas un tercio de la escala planteada (Iacoviello y Strazza, 2014).

El estudio da cuenta de la dispersión de situaciones, agrupando según sus resultados al total de países en tres grupos. En el de menor desarrollo (Centroamérica con excepción de Costa Rica, Ecuador, Perú, Paraguay, Bolivia), caracterizado por la discrecionalidad en las nominaciones de los funcionarios públicos, alta rotación en las plantillas ante cambios de gobierno, y ausencia de una estrategia global en la gestión del empleo. En un grupo intermedio, se ubican casos donde coexisten segmentos profesionales con segmentos politizados: México, Colombia, Uruguay y Costa Rica (también Argentina y Venezuela en el estudio inicial de 2004). Hay una mayor instalación de criterios meritocráticos para la incorporación y desarrollo de recursos humanos, que se aplican al menos a una parte del empleo público, y cuentan con normas, estándares y criterios que son aplicados por las entidades públicas bajo la coordinación del área rectora. Y por último, los dos casos de mayor desarrollo resultaron Brasil y Chile, que lideraban también el grupo de casos estudiados en la línea de base de 2004. Mayor coherencia estratégica, mayor presencia de criterios de mérito, implementado para segmentos más amplios del empleo público, y cierto grado de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos (con mayor énfasis en el caso chileno), los destacaban resto de la región.

Frente a la dispersión de resultados, las recomendaciones que surgen del seguimiento de los servicios civiles a lo largo de la década de los años 2000 ofrece una “sintonía fina” según el nivel de institucionalización que se haya alcanzado en cada país (Cortázar y otros, 2014).

¿Qué hacer si la situación es débil?

Por lo pronto, apostar por el fortalecimiento del segmento directivo, estrategia que vale para todos los niveles de institucionalización. Podrá asumir modalidades más efectivas y complejas en los de mayor desarrollo, pero en situaciones de debilidad institucional puede constituir también una estrategia para introducir capacidades sin librar la batalla compleja de modificar las reglas para todo el empleo público.

El caso paradigmático, que lleva 17 años de vigencia desde su creación en 2003, y cuyos resultados (no sin desafíos por cierto) han sido reiteradamente publicados, es la Alta Dirección Pública en Chile. Sin embargo, ese caso se dió, precisamente, en uno de los países que ya en la línea de base del estudio mostraba un alto nivel de institucionalización, y por supuesto no se trata de un caso exportable sin previa y cuidadosa adaptación a la situación de países con servicios civiles menos desarrollados. Fue justamente lo que se buscó con la creación del Cuerpo de

Gerentes Públicos en Perú: una solución a medida, inspirada en la experiencia chilena pero combinándola con algunos elementos del Cuerpo de Administradores Gubernamentales creado en Argentina en los años '80 y otros ajustes muy ad hoc. El objetivo inicial fue un "laboratorio" de selección y gestión de gerentes para establecer una masa crítica de capacidades en el nivel directivo. Ese caso piloto serviría para desarrollar tecnología de reclutamiento y selección desde el flamante ente rector, SERVIR, que sería luego aplicado a la totalidad del segmento directivo una vez que las condiciones permitieran generar una nueva norma de servicio civil para todo el empleo público peruano. Esta ley fue aprobada en 2013, pero por una combinación de factores técnicos (complejo sistema de incorporación de las entidades) y políticos (desincentivos de las autoridades a limitar la propia discrecionalidad) nominadora sigue en una etapa muy preliminar de implementación. El "laboratorio", sin embargo, sobrevivió a la norma, y sigue siendo un recurso aprovechado para reclutar y formar cuadros de dirección y coordinación de políticas específicas, sobre todo en niveles subnacionales.

Otra medida que resulta muy importante en casos de bajo desarrollo del servicio civil (y de hecho se señala como aún más importante que en el resto de los posibles escenarios) es no perder de vista la contención de la masa salarial, al tiempo que se trabaja sobre la superación de inequidades estructurales en el sistema de compensaciones. En países con desafíos fiscales severos suele suceder que las reformas se centren en aspectos de eficiencia del gasto, y por tanto es un gran desafío que ese objetivo no afecte la posibilidad de fortalecer la atracción y motivación de los servidores públicos. La experiencia desarrollada en Paraguay entre 2008 y 2012 es una buena referencia a considerar: el peso fiscal de la masa salarial, las fuertes inequidades y la alta compresión salarial fue atacada desde dos frentes. Por un lado la Secretaría de la Función Pública se centró en las iniciativas para mejorar la atracción y retención mediante tres iniciativas: asegurarse que ninguna remuneración estuviera por debajo del salario mínimo, asegurar la obligatoriedad de las ocho horas de trabajo diario (persistían seis horas de trabajo por normativas anteriores en gran parte de la administración), y diseñar una nueva política de clasificación de cargos. En paralelo, el Ministerio de Hacienda tomó medidas para abordar la sostenibilidad de la masa salarial, como la eliminación de doble remuneración, y la limitación de los aumentos discrecionales que el Congreso otorgaba por encima de lo negociado por el Ejecutivo. (Cortázar Velarde y otros, 2014)

Por último, la incorporación de tecnología, fortaleciendo los los sistemas de gestión e información, ampliando y profundizando su alcance (portales de empleo, rendición de cuentas), resultan una inversión necesaria que puede ser abordada aún en instancias iniciales de institucionalización del servicio civil. Según los diagnósticos relevados, la mayoría de los países logró superar la etapa preliminar de instalación de sistemas de información sobre el personal. Queda pendiente en todo caso extender su alcance para llegar a la totalidad del empleo público, y aprovechar más integralmente su potencial. En general los sistemas se centran en la gestión de nóminas, lo cual es

lógico dada la importancia crucial de lograr la emisión de boletas de pago a nivel masivo. Sin embargo, pocos realizan un aprovechamiento transversal de la información para aplicarlo a la atracción, retención y asignación de responsabilidades al interior de las organizaciones públicas. También siguen pendientes las interfaces con la ciudadanía, que tienen enorme potencial para generar legitimidad de la gestión de las personas.

¿Cómo profundizar una vez lograda cierta institucionalidad?

Una primera recomendación que surge de la perspectiva comparada, es que en instancias de mayor institucionalización conviene evitar las fórmulas generalizadas para todo el empleo público. La excesiva estructura invita a la elusión de las normas, debido a la legítima necesidad de responder a las necesidades inmediatas de la ciudadanía. Un diseño más complejo, que combine reglas claras y generales con cierta discrecionalidad gerencial con garantías contra la arbitrariedad, tiene más chances de sostenerse en el tiempo y resultar equitativo y eficiente en simultáneo.

La opción “café para todos” puede ser una estrategia inicial para establecer reglas en un contexto de fuerte falta de institucionalidad. Pero una vez superada esta instancia, conviene buscar la coexistencia de segmentos de empleo bajo regímenes diversos, siempre que los criterios sean transparentes y fundados en una necesidad concreta de diferenciación. Así, se pueden combinar segmentos de empleo bajo sistema de carrera para ciertas funciones transversales a la administración, con sistema de puestos para el segmento directivo, e incluso, combinado con esquemas de cuerpos profesionales. En Argentina se dio la coexistencia de los tres esquemas al momento de la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa, planteado como una estructura de carrera combinada con un régimen de puestos para el segmento de las funciones ejecutivas, mientras persistía la iniciativa del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG). En aquella ocasión faltó la articulación entre los tres formatos: se abandonó la incorporación de nuevas cohortes para el CAG cuando la nueva carrera comenzó a implementarse, y el segmento de funciones ejecutivas tuvo una primera etapa floreciente de concursos competitivos para luego quedar prácticamente en desuso con la generalización de excepciones para la nominación de directivos en las instituciones (Iacoviello, Puldo y Llano, 2019) . En definitiva, la diferenciación de estrategias es interesante como aproximación, pero por supuesto requiere de articulación en una política integrada de gestión del empleo público donde su complementariedad sea potenciada.

Una segunda recomendación es la vinculación de la gestión del rendimiento a las metas institucionales, o al menos a la estrategia organizativa. Se trata del subsistema menos desarrollado en los países de la región, y no es casual, ya que en todas las organizaciones el seguimiento del desempeño y del rendimiento de los colaboradores es el aspecto más conflictivo y delicado de todos los que integran las prácticas de gestión de las personas. Las organizaciones tardan décadas en desarrollar sistemas

de seguimiento que logren capturar las variables relevantes del desempeño en las evaluaciones del personal, y que definan con claridad objetivos, resultados e impacto de puestos y áreas para ligar la gestión del rendimiento a la estrategia de la organización. En el sector público, con sus interdependencias, complejidades y la dimensión enorme de sus organizaciones, este proceso se hace aún más difícil. De la experiencia regional surge como aprendizaje que conviene limitar la relación entre rendimiento y remuneración a aquellos casos en los que es posible cuantificar y asignar en forma directa a personas o áreas el logro de resultados, sin pretender generalizar su aplicación a toda la organización. En todo caso, funciona en el nivel directivo con los convenios de desempeño, cuyo ejemplo más nítido podemos ver en la experiencia de la Alta Dirección Pública chilena pero se ha incluido también en otros diseños como el segmento de funciones ejecutivas del SINAPA en Argentina, por ejemplo. Lo que es ineludible, sin embargo, es fundamental buscar estrategias para que los directivos puedan fijar con la mayor claridad posible a sus colaboradores los aportes esperados a la organización, planificando su desempeño para luego realizar el correspondiente seguimiento. En amplios segmentos del empleo público puede ser más efectivo trabajar con la evaluación orientada al desarrollo, para detectar brechas de competencias y de rediseño de procesos para mejorar la atención al ciudadano. En contexto post-covid y anticipando los desafíos de la era exponencial, resulta crucial trabajar con un sistema que permita la mejora del desempeño orientada a la producción de valor público, más que ensayar experimentos para relacionar el desempeño con bonos e incentivos.

Una tercera recomendación se relaciona con la gestión de las competencias laborales. En general, en los países de la región suele utilizarse el concepto de competencias en la etapa de definición de perfiles, pero está menos presente en los procesos de reclutamiento, selección y desarrollo. Para que esto sea posible, es fundamental generar capacidades para la definición, evaluación y desarrollo de competencias en los directivos públicos. Si no, la gestión de las competencias termina siendo una formalidad que se invoca sin que tenga efecto concreto en la práctica cotidiana de las organizaciones públicas. Y también elegir metodologías de gestión ancladas en las posibilidades reales de implementación que tiene cada administración. “Implantar la gestión por competencias pero huyendo de los diseños de laboratorio” (Cortázar y otros, 2014, p.128) es la recomendación literal. Y la aclaración es más que relevante a juzgar por la proliferación de paquetes metodológicos sofisticados a través de consultorías internacionales, que luego nadie logra gestionar con los equipos internos. El aporte de la Guía Referencial de Competencias Laborales para el Sector Público (CLAD, 2016) va en ese sentido: aportar metodologías accesibles y que provean lineamientos generales que luego puedan ser situados en cada realidad organizativa.

+++++

La agenda planteada es sin dudas intensa y compleja, pero imprescindible, y requiere el desarrollo de competencias tanto en las áreas de recursos humanos como en los

directivos públicos. A eso se refiere la ponencia de Noemí Pulido, que sigue a continuación en este mismo panel.

## REFERENCIAS

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016) *Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público* Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Guia-Referencial-Iberoamericana-de-Competencias-Laborales-en-el-Sector-Publico-07-2016.pdf>

Cortázar Velarde, J, Lafuente, M, Longo, F y Christian Schuster (2014) En Cortázar Velarde, J., Lafuente, M y Mario Sanginés *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina*, BID

Cortázar Veldarde, J. (2020). Y el dinosaurio todavía estará allí. Notas sobre los desafíos de la gestión pública después de la emergencia del COVID -19. <http://jccortazar.com/y-el-dinosaurio-todavia-estara-alli-notas-sobre-los-desafios-de-la-gestion-publica-despues-de-la-emergencia-del-covid-19/>

Iacoviello, M (2019) Informe de relatoría. Area temática: Evaluación, gestión de calidad e innovación como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas. XXIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 12 al 15 de noviembre, 2019.

Iacoviello, M., Pulido, N., & Llano, M. (2019). Sistemas directivos públicos. *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas*, 3(1), pp. 13-45.

Iacoviello, M., Pulido N. y Llano, M. *Competencias para el día después. ¿Qué aprendemos como gestores públicos en tiempos de aislamiento*. [Webinar- TIP, CEDES].

Iacoviello, M & Strazza, L. (2014) Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En Cortázar Velarde, J., Lafuente, M y Mario Sanginés *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina*, BID

Lafuente, M. (6 de mayo 2020). ¿Cómo proteger la calidad de los servicios públicos esenciales durante la crisis? *Gobernarte*. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/como-proteger-la-calidad-de-los-servicios-publicos-esenciales-durante-la-crisis/>

Oszlak, O. (2020) *El Estado en la era exponencial* (1ª ed) . Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)

Pulido, N, Llano, M. e Iacoviello, M. (2020) Del teletrabajo al teleservicio. Entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública. AAEAP. (en prensa)