

## LA EXPERIENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU APLICACIÓN A NIVEL NACIONAL\*

Por Hugo Cormick\*\*  
Octubre, 2017

### RESUMEN

El trabajo persigue revisar las propuestas de la Nueva Gestión Pública para la gestión del personal de las administraciones públicas, tanto en sus basamentos conceptuales y herramientas como en su aplicación en los países desarrollados. A su vez, busca indagar en torno a las preocupaciones formuladas respecto de esta corriente desde la visión neoinstitucionalista, y algunas de sus propuestas respecto de la gestión de los recursos humanos. Finalmente, se propone repasar la puesta en práctica de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Nacional y se enuncian propuestas para repensar la gestión de personal en la Administración Pública de la Argentina, en el contexto de respeto a la estabilidad de los trabajadores públicos y la profundización de las relaciones laborales basadas en el Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional.

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo surge de la confluencia de varias circunstancias. En primer lugar, la lectura de la literatura referida a la Nueva Gestión Pública, y de manera particular *Mérito y flexibilidad* (2004) del especialista español Francisco Longo, quien, en una obra integral, ofrece una serie de prescripciones dirigidas a la modernización del empleo público. Sus ideas se inscriben en la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP), y con esa fundamentación expresa la necesidad de adecuar las modalidades de gestión de las organizaciones y, en particular de sus recursos humanos, a los modelos gerencialistas propiciados por esta escuela. El sentido del título del libro se dirige justamente a establecer entre los requisitos de acceso a la función pública, la presencia de desarrollos formativos y de experiencia que den cuenta del mérito, el cual, además, será evaluado por medio del llamado subsistema de “comportamiento”, a lo que se suma la necesidad de que los trabajadores adapten sus habilidades laborales a las condiciones flexibles que irá asumiendo la administración pública, en su proceso de adaptación a los cambios sociales. No se piensa que sea caer en un exceso interpretativo, sostener que la principal adaptación se corresponde con los cambios generados en el mercado, al que los Estados deberán garantizarle la necesaria seguridad jurídica. Es interesante destacar que un texto de Koldo Echebarria (2005), “La gestión de los recursos humanos en el sector público. Tendencias y desafíos”, que, de acuerdo con el autor “...está basado en un documento elaborado por el Profesor Francisco Longo para el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo”, reproduce similares conceptos. Este autor identifica cinco “grandes líneas de cambio”:

- a. La flexibilización del régimen de empleo
- b. La orientación al rendimiento de las políticas de recursos humanos
- c. La potenciación de la función directiva
- d. La reorganización de la función de recursos humanos
- e. Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales

---

\* Documento elaborado en el marco del Plan de Trabajo Anual del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno.

\*\* Profesor Titular Ordinario del Área Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público. Universidad Nacional de Moreno

Cabe subrayar que ambos autores sostienen la importancia del lugar del Estado, rechazando, a su vez, las visiones más radicales del Estado mínimo (ver Longo, 2004: 239-240).

Respecto de la cuestión de la “seguridad jurídica”, Daniel García Delgado (2017) señala que “La racionalidad que sustenta el avance modernizador privilegia la lógica técnica e instrumental por sobre lo sustantivo y lo político, descrea del Estado de bienestar, y, en todo caso, busca aumentar la competitividad en base a los bajos salarios, la flexibilización y la eliminación de derechos laborales. ... El Estado debe ser garante de la seguridad jurídica de los negocios, y para ello, requiere de mayores capacidades y de profesionalización del empleo público”.

Una segunda circunstancia, relacionada en parte con la anterior, surge de la preocupación por tener un conocimiento más cercano acerca de la efectiva aplicación de los principios de la NGP en la gestión de personal en los países desarrollados, en cuanto éstos serían, en principio, ejemplos paradigmáticos del éxito de la aplicación de estos principios. Esto ha llevado a la búsqueda de información acerca de la aplicación o puesta en práctica de algunos de los principios emblemáticos de la NGP, tales como la flexibilización de sus modalidades de trabajo (particularmente considerando un aspecto central como es el de la estabilidad laboral), los mecanismos de selección propiciados, el acento en el desempeño y su evaluación, como ejes conductores de la valoración de los trabajadores públicos, el papel de la antigüedad en la carrera administrativa y en la composición de las remuneraciones, y la reformulación de las relaciones laborales, por citar los ítems más destacados. Esta revisión será parte de la presentación, pero cabe adelantar que no se verifica una incorporación uniforme de estas prácticas y valores en ese conjunto de países.

En ese contexto, se prestará especial atención a la mirada de Carlés Ramió Matas (2001) quien cuestiona las bondades de la aplicación sin más de la NGP en los países latinos, debido a lo que se considera como el riesgo de que genere resultados opuestos a los esperados. En este punto es posible hacer referencia a la noción de “isomorfismo” en cuanto significa la incorporación acrítica de valores, prácticas y tecnologías en ambientes laborales diferentes a aquellos en los que fueron creados.

Esta reflexión de Ramió es muy clara respecto de América Latina, al señalar que, en la búsqueda de remediar un mal, identificado casi uniformemente como el “clientelismo”, la incorporación de la NGP en la región corre el riesgo de generar “...la consecución de una anticuada preburocracia de base clientelar y no de la anhelada postburocracia.” (p. 23)

En torno a la problemática del clientelismo, que es identificado sin más como una anomalía propia de la gestión estatal de los países de América Latina, es interesante dar cuenta de la perspectiva que propone Carlos Vilas (2005) al señalar que “El desarrollo del Estado moderno implica la progresiva imposición de un tipo específico de dominación y una forma particular de legitimidad -la legitimidad ‘racional-legal’ de la sociología weberiana- que entra en conflicto con otros tipos de dominación y otras formas de legitimidad que emanan de la heterogeneidad de la estructura social. La ciudadanía, institución típica de la concepción del sistema político y base del Estado-nación, convive y se articula con prácticas de clientelismo y patronazgo, con modalidades patrimonialistas y carismáticas de ejercicio del poder, todo al mismo tiempo en el mismo territorio. La resultante es la tensión entre las instituciones formales y las prácticas sociales, entre política como formato estatal y cultura como práctica social.” Con esta visión se redefine el carácter unilateralmente anómalo que se asigna a esta práctica y se la inscribe como parte de las estrategias de construcción de legitimidad propias de todo el sistema político estatal.

A las preocupaciones anteriores se añade el conocimiento acerca de la aplicación de reformas de este tipo en la propia Administración Pública Nacional (APN) de Argentina, a lo que se suma el resultado de un trabajo de investigación sobre áreas específicas de esta administración

(Cormick, Hage, Rago y Beltrán, 2016). En buena medida, lo que se observa es que la aplicación de tales principios, por un lado, ha tendido a poner más el acento en la flexibilidad que en el mérito, por cuanto, a partir de la década de 1990, las distintas jurisdicciones del Estado argentino han incorporado relaciones laborales precarias que han socavado el principio de la estabilidad del empleo público. Si bien muchas de las personas que se vincularon al Estado a través de estos mecanismos informales, contaban con méritos suficientes para el ejercicio de las responsabilidades encomendadas, no se aplicaba ningún procedimiento observable que legitimara su incorporación y, en muchas circunstancias, las condiciones laborales menoscaban sus méritos profesionales, de experiencia o académicos. Por otra parte, la APN avanzó desde fines de la década del 90, en la formalización de convenios colectivos de trabajo que significan un distanciamiento tanto de la clásica orientación estatutaria como de las perspectivas propias de la NGP, aunque incorporando principios de ambas orientaciones.

Se buscará, entonces, repasar los ítems mencionados para ver cuál ha sido su aplicación y, a su vez, los posibles resultados de su puesta en práctica, en particular en nuestro país. En buena medida, siguiendo la mencionada perspectiva del isomorfismo, puede afirmarse que gran parte de las iniciativas surgidas de la NGP cuentan con el atractivo de pensarse desde una lógica tecnológica, más que institucional. En ese sentido, esta orientación provee un herramental aparentemente sencillo de aplicar, siempre que se cuente con los requisitos necesarios para llevarla a cabo. En buena medida, “su definición ambigua, amplia y desordenada [la vuelve] un paradigma más transferible” (López, 2002:19). Esta consideración se relaciona con lo que señala Ramió Matas respecto de una preeminencia del “cómo” sobre el “qué” en la gestión de recursos humanos. (p. 7)

El desarrollo del trabajo tratará de evidenciar las complejidades que conlleva la incorporación de los valores y prácticas propias de la NGP y, sin rechazar de manera integral la pertinencia de sus propuestas, ofrecer algunas reflexiones dirigidas a fortalecer el desempeño de los recursos humanos en las administraciones públicas, tanto nacional como provinciales y municipales.

Debe tenerse en cuenta que aquí se propone una visión política del Estado. Vilas (2005) señala que “...enfocar al Estado desde la política permite poner el acento en su esencia de estructura de poder al servicio de objetivos que derivan de la dinámica de su sociedad y de sus articulaciones internacionales, al mismo tiempo que revela la gravitación de esa esencia tanto en la dimensión operativa del Estado como en la construcción identitaria de sus sujetos.” En un sentido similar, Daniel García Delgado (2017:94) propone que “La disputa por el Estado no es solo sobre quien lo ocupa, sino también por las políticas y el relato que lo informa”. En ese marco, desde este trabajo, se afirma la idea de que en los países de América Latina es fundamental contar con el aparato estatal como un instrumento apto para reducir las brechas de desigualdad que instaura el mercado, por lo que su diseño organizacional debería estar en consonancia con esta perspectiva.

#### ASPECTOS CONCEPTUALES

María de los Ángeles Mascott Sánchez (s/f) en su trabajo *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, elaborado para la LVIII Legislatura de México (2000-2003) realiza una comparación internacional del servicio civil. La autora ubica la cuestión de la reforma en torno a la necesidad del cambio del modelo burocrático de acuerdo con las necesidades del mundo actual. Esta autora enuncia las que serían las principales cuestiones que debate el paradigma de la NGP respecto del modelo clásico weberiano.

“El servicio civil tradicional ha sido cuestionado y criticado en la mayoría de los países que lo adoptaron. Las principales críticas se centran en la falta de eficiencia y efectividad, altos costos fiscales, burocratismo, rigidez de las políticas de remoción y falta de rendición de

cuentas por parte de los funcionarios públicos. En este contexto, la mayoría de los países desarrollados han emprendido reformas a sus sistemas de servicio público; aunque la velocidad, sentido y medidas de las reformas varían de manera significativa.” (p. 9-10)

De acuerdo con los especialistas e impulsores de las reformas a los sistemas de servicio civil, las principales disfunciones son:

Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del servicio civil, que reduce la capacidad de adaptación.

Excesiva estandarización de los procesos y prácticas del servicio. Extrema centralización de la gestión: los directivos carecen de autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades.

La organización del trabajo (estructuras, puestos, labores y responsabilidades) es sumamente rígida.

La movilidad interna y externa es baja.

Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.

Existe un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.

La promoción se complica por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Se otorga un peso excesivo a la antigüedad.

Con frecuencia se retribuye el grado y no el puesto, lo que desvincula el salario de la responsabilidad y las cargas de trabajo. Los grados pueden convertirse en barreras para la progresión salarial.

Hay una casi total separación entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de retribución y promoción.

Los sistemas carecen de capacidad de producción de perfiles directivos.

Los estilos directivos tienden al paternalismo más que a la exigencia.

Impera el colectivismo en las relaciones laborales, lo que contradice las necesidades de segmentación y personalización de las prácticas de personal (pp. 12-13).<sup>1</sup>

Los señalamientos mencionados dan cuenta, por oposición, de la agenda de la NGP respecto al empleo público. Sin desconocer la validez de algunas de estas problemáticas, no cabe duda de que el sentido general de los cuestionamientos se inclina en el sentido de la reducción de los derechos de los trabajadores, tras la figura de la rigidez, excesiva estandarización, bajo control del desempeño, etc. Esto permite insistir en que el modelo esgrimido se orienta en el alineamiento de Estado respecto de las nuevas corrientes del capitalismo mundial, que tienden a percibir al empleo como un costo que afecta la rentabilidad.

Esto da lugar a dos ejes de reflexión. En primer lugar, si el Estado debe necesariamente favorecer esas orientaciones o si, por el contrario, debe sostener el valor humano del empleo decente, ya que, como se señalaba en un artículo anterior (Cormick, 2016) las decisiones del Estado hacia su

---

<sup>1</sup> Tomado de Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, trabajo comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26-27 abril 2001, p. 22 (la autora refiere la autorización del citado autor).

personal son también señales hacia el sector privado, en cuanto a los derechos de los trabajadores.

En segundo término, si estas innovaciones, lejos de fortalecer la gestión pública, debilitan aún más la capacidad de intervención del Estado, ya que funcionarios en estado de “amenaza” en su desempeño pierden la capacidad de cumplir con requisitos fundamentales del servidor público, tales como independencia, profesionalidad, atención al interés general, etc.

No puede escapar, por otra parte, que la valoración del mercado se entronca con el principio de la competencia y la relación con el cliente. Estas miradas, volcadas en el aparato estatal, llevan, en el primer caso, a aumentar la fragmentación de la administración pública, ya que la competencia por recursos tiende a generar mecanismos de disputa y ocultamiento de información ante otras unidades “competidoras” ya no vistas como componentes del complejo público. En el segundo caso, se puede observar que la restricción del lugar del ciudadano a la condición de cliente es válida para un limitado tipo de relaciones, pero al forzar esta perspectiva se abandonan cuestiones de fondo que, por otra parte, son sostenidas por colectivos sociales y no solo por individuos. Se estaría volviendo a las perspectivas previas al llamado “Estado Social de Derecho”.

La tabla que se presenta a continuación, elaborada por Barry Bozeman (2015) da cuenta de algunas de las principales propuestas de la NGP a la vez que señala que “...el amplio movimiento de reforma sustentado en la Nueva Gestión Pública (NGP) es un movimiento acerca de la eficiencia...”

RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	
CARACTERÍSTICAS EMERGENTES DE LA NGP	CARACTERÍSTICAS EN DESARROLLO DE LA NGP
Gerencia profesional “práctica”, activa, control visible desde los altos ejecutivos.	Desplazamiento de una gestión centrada en procesos e insumos a una gestión centrada en el producto.
Estándares y mediciones explícitas del desempeño; preferencia por indicadores cuantitativos.	Desplazamiento hacia una mayor medición y cuantificación, en especial bajo formas de sistemas de indicadores de desempeño.
Mayor énfasis en controles sobre resultados; recursos asociados al desempeño.	Preferencia por formas organizacionales más “delgadas”, “planas” y especializadas.
Disgregación de las unidades burocráticas; desagregación de sistemas de gestión en unidades corporativas centradas en productos y servicios.	Sustitución de relaciones jerárquicas y formales por relaciones contractuales o de contratos de agencia.
Desplazamiento hacia una mayor competencia; contratos a plazos determinados y licitaciones competitivas.	Despliegue mucho más amplio que hasta ahora de los mercados o mecanismos similares al mercado para la prestación de servicios públicos.
Énfasis en prácticas y estilos de gestión del sector privado; mayor flexibilidad en contratos y recompensas.	Ampliación y difuminación de las fronteras entre el sector público, el sector mercantil y el sector del voluntariado.
Hincapié en mayor disciplina y economía en el uso de recursos; reducción de costos directos.	Cambio en las prioridades valorativas, distanciándose del universalismo, equidad, seguridad y resiliencia, dirigiéndose a la eficacia y el individualismo.
Fuente: Bozeman (2015) con datos Bozeman (2007) y de Hood (1991)	

Un aspecto sobre el que se pone atención desde la perspectiva de la NGP se refiere a la cuestión de la estabilidad del empleo público. desde esta visión se sostiene la necesidad de limitar este derecho de los trabajadores públicos, llamando la atención sobre los perjuicios que genera su goce a la gestión de las organizaciones. En ese sentido, es interesante el planteo de Francisco Longo (2004) en cuanto a la existencia de un “exceso” de estabilidad. Sin embargo, lo cierto es

que esta condición no se presenta como un rango entre determinados extremos, sino que es una dimensión discreta: se cuenta con ella o no.

En virtud de este diagnóstico relativamente extendido, se proponen estrategias dirigidas a la limitación de la estabilidad, tanto a través de la incorporación de trabajadores bajo formas no estatutarias (y sin estabilidad) como por medio de la aplicación de procedimientos como reducción de unidades organizacionales o el control del desempeño y la aplicación del despido a quienes no obtengan los resultados previstos. Al igual que en otros terrenos, el principio rector está en adaptar el funcionamiento del Estado a las prácticas, entendidas como virtuosas, del mercado.

En este punto, hay autores que propician la separación entre “función pública” con los atributos propios de la burocracia weberiana y “trabajadores” de organizaciones estatales que deberían ser encuadrados en relaciones laborales privadas, debiendo señalarse que algunas formas organizacionales, como es el caso de Alemania, presentan esta separación.<sup>2</sup> Aquí surgen dificultades conceptuales (por ejemplo, los límites entre ambos universos) así como prácticas: la presión laboral para acceder a las condiciones más favorables que pueden tender a la homogeneización del universo laboral público.

Otro debate importante que abre la NGP se relaciona con la “politización” del servicio civil. Por un lado, se cuestionan severamente los métodos de reclutamiento de personal basados en prácticas clientelares o de patronazgo, tomando como modelo negativo el “spoils system” vigente durante largo tiempo en Estados Unidos. En buena medida, entonces, una estrategia de reforma se orientaría a limitar esta modalidad de reclutamiento, poniendo, como se señala en varias de las propuestas, el acento en mecanismos de selección que valoren principalmente el mérito. Esto daría lugar a restringir la influencia de la política en la gestión de las organizaciones, lo que expresa con claridad Longo al señalar que “... [la] Administración profesional es una Administración Pública dirigida y controlada por la política [...] pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad...” (p. 68) Sin embargo, por otra parte, el acento puesto en los resultados de la gestión y en la autonomía decisoria de los directivos surgidos de esta nueva orientación, lleva a la toma de decisiones discrecionales, con lo que se daría una “repolitización” del funcionariado público. Esta visión también se desprende del documento del CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* que preconiza mayores niveles de compromiso y autonomía para los funcionarios responsables de llevar adelante los proyectos de gestión.

Tal vez la discusión deba plantearse en otro punto y sería que, en esta lógica, las principales decisiones sobre la vida de las personas ya no las tomaría cada Estado y sus organizaciones, sino el mercado, para lo cual, la autonomía de los directivos públicos estaría limitada a la prestación de determinados servicios públicos en el marco del sostenimiento de la “seguridad jurídica” del capital. En ese sentido, la autonomía decisoria tanto de la política gobernante como de la burocracia queda restringida a acciones operativas en el marco de decisiones externas a los actores estatales. A este respecto Claus Offe (2017:13) señala que “El margen de maniobra que les queda a las élites gobernantes y, por lo tanto, la medida en que pueden relacionarse con los intereses y las demandas populares y darles algún tipo de respuesta se encuentra cada vez más limitado por la economía política internacional ... con sus imperativos neoliberales de competitividad, austeridad, consolidación de la deuda y competencia impositiva, lo que da lugar

---

<sup>2</sup> María Daniela Poli (2013:150) da cuenta de la continuidad de esta separación, al hacer referencia al hecho de que “En 2005 ... se firmó un nuevo convenio colectivo para el empleado público ... ha introducido una clasificación unitaria para todos los empleados públicos a excepción de los funcionarios (‘Beamte’) ...”

a una condición que ahora suele ser descripta como ‘posdemocracia’.” Culmina esa reflexión señalando que “...los Estados nacionales padecen el declive de su ‘capacidad de gobierno’, al enfrentar condiciones en las que son incapaces por sí mismos de proveer la seguridad socioeconómica, civil y militar de sus ciudadanos y la integridad de su entorno físico.”

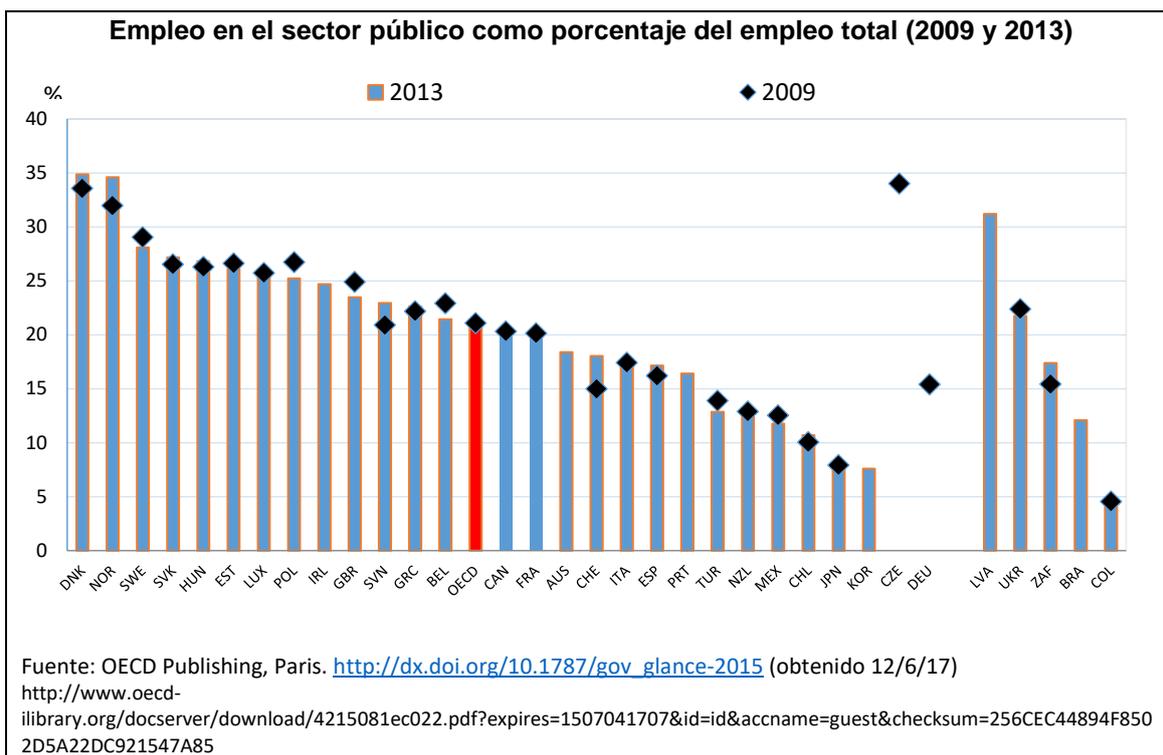
Es interesante la observación de Bozeman en cuanto a que la clásica burocracia neutral de raíz weberiana no es necesariamente válida para los sistemas políticos europeos, pero se la promueve para América Latina. Sin embargo, señala que las condiciones de mayor estabilidad política que se han mantenido en los últimos años en la región darían lugar a confiar en el desarrollo de “...una burocracia más eficaz –que tenga autonomía y esté centrada en valores públicos...” (p. 22). Longo (2004: 271 y stes.) critica esta visión “procesal” en cuanto considera que, la NGP en tanto herramienta útil, debe ser aplicada sin esperar teóricos beneficios de la consolidación de los principios weberianos de la administración, ya que “...parece dudosamente acertado ... obligar a ciertos países a inspirar sus reformas exclusivamente en doctrinas y criterios de principios del siglo XX para alcanzar ... estándares de pureza burocrática, al mismo tiempo que otros se dedican a ‘reinventar el gobierno’”

#### APLICACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS PAISES DE LA OCDE

Para este apartado se tomarán algunos de los aspectos relevantes de la propuesta de la NGP, tratando de identificar su grado de aplicación en diversos países que forman parte de la OCDE.

En cuanto a la magnitud del empleo público, si se toma el ejemplo de los países de la OCDE, al decir del informe OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, se señala que “A pesar de las reformas, el tamaño del empleo del sector público (no limitado al gobierno central) como proporción de la fuerza de trabajo permanece relativamente estable, levemente por encima del 19% en 2013.” (p. 12). Este promedio oculta grandes diferencias, ya que “El tamaño del sector público varía significativamente entre países de la OCDE. Países nórdicos como Dinamarca, Noruega y Suecia Informan alta presencia del sector público, alcanzando niveles alrededor del 30% del empleo total. Por otro lado, países de la OCDE de las regiones de Asia y de América Latina confían menos en empleados del sector público. Sólo aproximadamente 8% del empleo total de Japón se compone de empleo del sector público, mientras que Chile y México cuentan poco más 10%.” (p.84)

El gráfico y la tabla siguientes ofrecen un panorama relacionado con lo señalado anteriormente.



EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS						
Porcentaje del empleo total						
PAÍS	PORCENTAJE					
	1980	1985	1990	1995	2009	2013
Alemania	14.5	15.6	15.3	15.7	15.4	
España	9.0	11.8	13.4	14.8	16.2	17.1
Francia	20.2	22.8	22.6	24.7	20.1	19.8
Italia	15.4	16.7	17.3	17.8	17.4	17.3
Reino Unido	21.2	21.5	19.4	14.4	22.4	21.7
Suecia	30.7	33.93	32	32.6	29.0	28.1

Fuente: España, Ministerio de Administraciones Públicas. (1997) Modelos de Función Pública comparada. Madrid. (Con datos de OCDE, 1996).  
Fuente: OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015) (obtenido 12/6/17)

La tabla permite observar que la principal disminución de personal entre países seleccionados, en la primera etapa, corresponde a Gran Bretaña, con lo cual, el principio “Reducción del volumen de la administración”, no parece haber sido sostenido de manera homogénea por las diferentes administraciones. A su vez, los datos de 2009 y 2013 marcan una estabilización e incluso recuperación del empleo público (debe tomarse en cuenta que se trata de dos fuentes diferentes).

En cuanto a otros aspectos de modernización, Andreas Nothelle (1998:3) citando a Naschold señala que

“De hecho, Naschold identificó los siguientes perfiles de modernización en los países de la OCDE:

- \* Finlandia: Equilibrio precario de tradición y modernización
- \* Nueva Zelanda: Reingeniería radical a partir del modelo del sector privado.
- \* Gran Bretaña: Modernización desde el vértice hacia la base y orientación hacia el mercado.
- \* Países Bajos: Devolución, elementos de mercado, modernización internacional

- \* Suecia: Modernización internacional estratégica a través de la gerencia por resultados y mecanismos de mercado
- \* Noruega: Modernización moderada e incremental interna
- \* Japón: persistencia de la gestión de gobierno normativa y utilización de una fuerza de trabajo capacitada.
- \* USA: gerencialismo burocrático, dinámico, pero no inductor de cambios
- \* Austria: gestión de gobierno burocrática normativa y política simbólica.”

Este mismo autor reflexiona que “En lo personal, aún no sabemos si sentirnos inconformes con este resultado. Después de todo, copiar recetas "modernas" de institutos anglo-sajones de investigación y transferirlas a un ser viviente como lo es la administración pública no parece ser un concepto prometedor. La reforma debe surgir desde adentro y, por encima de todo, tiene que ver con la capacidad y calificación del personal, y especialmente con aquellos que se encuentran en posiciones de liderazgo. Nuestra mayor carencia es la de directivos con don de liderazgo, coraje para ser flexibles y otras características afines. La innecesaria duplicación del trabajo, de regulaciones, del personal, es a menudo la manera más fácil de esquivar la adopción de decisiones difíciles.”<sup>3</sup> Este último parece ser uno de los puntos más complejos en relación la eficacia del empleo público en su desempeño ante la sociedad.

Mascott Sánchez (s/f:16), citando a Longo, identifica que no todos los países encararon las reformas con la misma intensidad ni tampoco en el mismo sentido. La información seleccionada de la Tabla de la página 91 permite ver la dispersión de respuestas en el tema de remuneraciones, destacándose la diferencia entre países que han optado visiblemente por la NGP y aquellos que mantienen vigente su sistema de carrera.

---

<sup>3</sup> Op. Cit. p. 14

<b>Sistemas de remuneración en países seleccionados</b>					
<b>País</b>	<b>Reforma en el sistema de clasificación de remuneraciones</b>	<b>Tipo de remuneración/sistema de clasificación</b>	<b>Remuneración con base en resultados</b>	<b>Existencia de un sistema separado para los grados más altos del servicio</b>	<b>Incremento de remuneraciones con base en la antigüedad</b>
Alemania	1997 (parcial)	Sistema de carrera. Tres sistemas salariales separados.	Bonos, prestaciones e incrementos salariales con base en buenos resultados de gestión de los servidores	No	La progresión en la escala salarial se relaciona de manera prioritaria con la edad
Australia	1994 y 2000	Bandas salariales amplias de gobierno	Varias formas de remuneración basadas en resultados	Sí	Limitada, variable de acuerdo a los departamentos o agencias
España	No	Una sola escala salarial	Bonos de productividad	No	Sí
Estados Unidos	1978 1990	La Oficina de Administración de Personal recomendó implementar banda salarial amplia	Pago por resultados	Sí	No es automático
Francia	No	Sistema de carrera; una sola escala salarial aplicable a todos los grados. Existe un número importante de grados	Algunos bonos con base en resultados	No	Sí
Japón	No	Sistema de carrera, Escala de pagos incluye niveles y pasos	Bonos de Productividad limitados	No	Sí
Reino Unido	1994-1996 1998	Banda salarial amplia en los departamentos	Varias formas de prestaciones basadas en los resultados de los departamentos	Sí	No
Suecia	1980	Sistema de grados incluyendo mínimos y máximos para cada posición	Pago con base en resultados	No	No
Fuente: Mascott Sánchez, María de los Ángeles (s/f) <i>Sistemas de servicio civil: una comparación internacional</i> . México, D.F., Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. p. 91					

### Las visiones neopúblicas

Pese a la omnipresencia de esta corriente, han surgido voces que no solo señalan la mencionada aplicación dispar de la NGP, sino que, además, llaman la atención acerca de la colonización que sufre el sector público en virtud de la incorporación de valores propios de las organizaciones de mercado, en sintonía con las afirmaciones anteriores de Nothelle. Se subrayan dos cuestiones fundamentales, por un lado, la complejidad de responsabilidades que corresponden al sector público, junto con el juego de intereses contradictorios que se manifiestan en su interior, lo que obliga a recuperar significativamente el lugar de la conducción política de la burocracia y, por

otro, considerar el papel de la sociedad con más amplitud que la mera condición de clientes de servicios públicos.

En lo referido al primer aspecto, es interesante hacer referencia a los señalamientos de Mercedes Iacovello (1995) en un trabajo acerca del Federal Civil Service, en el que enuncia un conjunto de características que definen con claridad la singularidad de la función pública, lo que lleva a considerar la necesidad de pensar en modalidades organizativas que respondan a esta singularidad. Entre estas características subrayamos la capacidad de coerción, el control ciudadano, el apego a principios de equidad y la presencia activa de la política en sus decisiones, lo que lleva a la presencia de multiplicidad de objetivos, muchos de ellos contradictorios. (pp. 57-58)

Ramió Matas (2001) recupera la complejidad del lugar de los actores de la sociedad, en tanto ciudadanos, con derechos que exceden ampliamente la mera condición de clientes de servicios. Así, señala algunas características destacadas de las corrientes a las que identifica como neopúblicas, (pp. 4 y 5) en las que presta especial atención al concepto de ciudadanía, en una versión más amplia que la concedida denominada corriente neoempresarial. A su vez, condiciona las externalizaciones de servicios, tomando en consideración "...las necesidades y derechos de los ciudadanos." En buena medida, esta visión, más sociocéntrica que mercadocéntrica, al decir de Cao, Laguado y Rey (2016) mantiene principios propios de la NGP, pero subrayando la complejidad de la dimensión ciudadana.

Ramió (2001:13) afirma que "...las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública se originan en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, paradigmas del modelo anglosajón de Administración pública. La hipótesis [...] es que la Nueva Gestión Pública está íntimamente vinculada con el diseño institucional de estos países y que cuando se intenta implantar a naciones con diferentes diseños institucionales, como por ejemplo los países latinos, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido 'importar' estas estrategias modernizadoras." Esto lo subraya respecto de la aplicación de reformas en América Latina, destacando el isomorfismo coercitivo aplicado como respuesta a las presiones ejercidas por los organismos internacionales. García Delgado (2017: 94) da cuenta de esta problemática al señalar que "...políticamente, los procesos de modernización en los países periféricos, conducidos por gobiernos conservadores o dictatoriales, han tendido a entenderlos como copia e imitación acrítica de los países desarrollados."

Esta orientación, aun incorporando las más complejas dimensiones a las que se ha hecho referencia, da cuenta de una visión de la administración pública que funciona en contextos de alto consenso de intereses. En buena medida, las visiones reformistas, en ambas orientaciones, Nueva Gestión Pública neogerencialista o neopública, en su "traslado" a la región latinoamericana, parten de un diagnóstico similar, poniendo el acento principalmente en la baja formalidad de las burocracias de la región.

Esta caracterización lleva a preguntar cuál es el nudo de las tensiones en estas administraciones públicas, debiendo ampliar la perspectiva neoinstitucionalista dando cuenta de los señalamientos que al respecto realizan Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (2015), quienes ponen el acento en que la construcción de instituciones se vincula no solo con reglas de juego, sino que surge de determinadas condiciones estructurales, de poder y culturales. En esta línea, los autores señalan que "Tal vez algunos actores buscan intencionalmente crear o mantener instituciones débiles e informales para alcanzar un objetivo político. Las instituciones débiles o no aplicadas ... pueden ser exitosas como 'herramientas' para alcanzar otros propósitos." "Estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad institucional no constituye un problema sino una solución." (p. 27)

A su vez, señalan que “Las instituciones son reglas institucionales que siempre están presentes como asimismo la acción de los actores. Ambas son necesarias y ninguna de las dos es suficiente para explicar la causalidad de un proceso político.” (p. 36) “...el actor y su comportamiento pueden ser analizados en función de tres elementos:

1. Sus intereses
2. Sus recursos / capacidades, y
3. Sus ideas / entendimiento (mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan).” (p. 39)

Desde nuestro punto de vista, esta perspectiva enriquece el concepto de “reglas institucionales” y supera la perspectiva un tanto abstracta que entendemos forma parte del pensamiento más establecido al respecto.

Ahora bien, para comprender el lugar que se le asigna a estas construcciones institucionales desde el punto de vista del neoinstitucionalismo, es pertinente citar las reflexiones de Rafael Martínez Puon (2003) quien toma nota de las transformaciones de los partidos políticos de los países centrales, los que orientan sus posiciones en “la búsqueda por parte de los mismos de una posición llamada “centro” -lugar que los ubica más allá de cualquier izquierda y derecha-, se confía que éstos, más temprano que tarde, con el objeto de fortalecer su identidad y de ofrecer propuestas innovadoras a los ciudadanos, entrarán en una fase de redescubrimiento de sus propias plataformas e innovación de propuestas, que es lo que les permitirá marcar sus verdaderas diferencias entre cada uno de ellos.”

Sin embargo, para el caso latinoamericano hace referencia a las dificultades que enfrenta “por la falta de un sistema fuerte de partidos políticos, por no contar con una división de poderes consolidada, por la existencia todavía de prácticas clientelares y corporativistas, entre otras cosas.” Así señala que “El hecho es que la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas, por lo que es preciso que esas reformas sean realizadas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas. Indudablemente, éstos son los retos inmediatos para los países latinoamericanos.”

En el caso de los países centrales, entonces, el abandono de posiciones categóricas en defensa de intereses sociales específicos (particularmente por parte de las fuerzas de centro izquierda) es vista como virtuosa, mientras que para el caso latinoamericano destaca las falencias propias del clientelismo y de la debilidad de sus sistemas de partidos políticos. Sin ignorar la importancia de estas observaciones, una visión más amplia debería contemplar que las dificultades para el ordenamiento de un sistema de empleo profesional en la región están más relacionadas con la presencia de intereses contrapuestos que atraviesan a estas sociedades, lo que no facilita la celebrada convergencia hacia el centro. Acuña y Chudnovsky (cit.: 59, nota) proponen que “...en aquellas sociedades que han mostrado una alta inestabilidad a nivel de su régimen político, como la argentina ... tienden a mostrar “capas” de institucionalidad con lógicas distintas y hasta contradictorias, una característica que no sólo es clave para explicar la presencia de incentivos contradictorios al comportamiento de los actores, sino también de solución trabajosa y de largo aliento.”

Sin desconocer las dificultades y limitaciones en cuanto al mérito y la independencia de las burocracias de la región, por efecto de los reclutamientos clientelares o patrimonialistas, lo que cabe indagar es un aspecto más estructural y se refiere al consenso alcanzado entre los distintos sectores de la sociedad respecto al lugar del Estado, los grados de distribución de la riqueza, el acceso a los bienes tanto materiales como simbólicos por parte del conjunto de la sociedad, etc. Es decir, que deben considerarse las relaciones de poder en la construcción de los arreglos institucionales y valorar las dificultades para estabilizar acuerdos permanentes.

Guillermo Schweinheim (2011), afirmando la indudable importancia de contar con un servicio civil profesionalizado, la identifica como instrumento para políticas de desarrollo vinculadas “...al desarrollo humano, al sistema nacional de innovación y a la responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada”, lo que supone una agenda que no necesariamente coincide con la reiterada invocación a la inevitable sintonía con los intereses del mercado, su seguridad jurídica y su reclamo de eficiencia.

Lo que se sostiene entonces, es que, en los países desarrollados, se ha conformado un determinado acuerdo de la sociedad acerca del rol de sus Estados, acuerdo que, si bien no parece ser del todo favorable a sus sectores sociales más postergados, logra ser validado a través de sucesivos procesos electorales. En el marco de dichos acuerdos, es previsible que el desempeño de las burocracias pueda ser orientado en el sentido de estas nuevas prioridades estatales. Esto sin olvidar, la ya señalada heterogénea inserción de los modelos neoempresariales en los diseños organizacionales de los países centrales. En este punto, cabe señalar que la literatura, aún la más comprometida con la NGP, no puede desconocer las mencionadas heterogeneidades, a punto tal que se destaca en todos los casos, la morosidad de Alemania y Francia para incorporar estas prácticas. Sin duda, son dos tradiciones estatales de gran fortaleza que han mantenido a lo largo de estas décadas sus modelos organizacionales relativamente estables. A su vez, es interesante cómo la literatura de origen español tiende a ver la falta de adecuación al modelo de NGP como una rémora que debe ser superada. (Isabel María García Sánchez, 2007:57)

En virtud de las reflexiones anteriores es necesario revisar qué tipo de administración puede proponerse para los países de la región latinoamericana, y en particular para Argentina. En este sentido, la perspectiva que se sostiene en este trabajo es que particularmente en los países menos desarrollados, el Estado tiene la responsabilidad de generar políticas que reduzcan las desigualdades, que favorezcan la transferencia de recursos desde los sectores más concentrados a los menos favorecidos, que sea una herramienta fundamental para el desarrollo, a la vez que garantice la ampliación de derechos y libertades, prestando especial atención a los grupos sociales, de género y étnicos tradicionalmente excluidos de derechos.

Esta perspectiva de Estado “no neutral” requiere pensar en una burocracia acorde con estas necesidades. Esto no significa generar una burocracia “partidaria” sino producir, desde los diversos campos de construcción del sentido común, tanto de la sociedad como del propio Estado, un cambio en la mirada sobre las responsabilidades públicas. En este sentido, se señaló en un trabajo anterior (Cormick, 2013) la necesidad de fortalecer los ámbitos de formación profesional desde una perspectiva de lo público. Esto significa generar prácticas formativas que, en primer lugar, incorporen la dimensión estatal en sus planes de estudio (incluso desde los niveles de formación media) y a la vez que habiliten el debate y la formación en saberes relacionados con las carencias de nuestras sociedades y las potencialidades de mitigación o resolución a partir de políticas estatales, así como el conocimiento de algunas de las principales tecnologías de gestión pública (presupuesto, procedimiento administrativo, convenios colectivos, etc.).

Esto supone, a su vez, generar un pensamiento organizacional que no sea presa del mencionado isomorfismo o, como señaló hace más de 40 años Bernardo Kliksberg que “el pensamiento administrativo adolece de irracionalidad y dependencia.” Respecto de esta última, afirmó que “Se expresa, entre otros aspectos, en: la enseñanza universitaria y los cursos de extensión (para ejecutivos, *funcionarios públicos* [subrayado nuestro], etc.) se hallan virtualmente dominados por teorías y modelos elaborados en los países desarrollados. La bibliografía, e incluso los métodos pedagógicos utilizados, tienden a ser de ese origen. El traslado masivo y cuasi mecánico de obras y doctrinas que se realiza, no resiste objeciones científicas elementales, por cuanto las importantes diferencias de contexto determinan que los contenidos de numerosos problemas

de administración difieran marcadamente en países subdesarrollados dependientes, de los que presentan en países desarrollados.”

#### LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Asumiendo la mirada sobre el rol del Estado, desde una lógica de intervención reparadora de las profundas desigualdades que produce el mercado en nuestras sociedades, una propuesta de organización de sus administraciones públicas (tomando en cuenta las dimensiones nacional, provinciales y municipales) requiere revisar algunos de los ejes de la gestión de las personas a lo largo de los últimos cuarenta años, desde la recuperación del orden democrático.

A este fin, es necesario primero dar cuenta de la tensión que atraviesa a la sociedad y el Estado en cuanto a los objetivos socialmente valorados y expresados en las grandes líneas de gobierno. Si se toma el largo ciclo conformado entre 1983 y 2015, presenta, como no podría ser de otra manera, ciertas continuidades, rupturas y cambios de paradigma. Entre las continuidades se identifican el sostenimiento del principio de la estabilidad y el ingreso a través de mecanismos de selección, cada uno de ellos con sus relatividades y sobre las que se volverá. A su vez, la principal ruptura se presenta con la incorporación de los principios de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Nacional.

Puede señalarse que el Estado argentino ha sido atravesado en las últimas décadas por una importante tensión en cuanto a la direccionalidad de sus políticas, atravesamiento que sigue presente hoy día. Es posible hacer referencia, desde 1983 hasta el presente a cuatro etapas, a saber:

1. Periodo post dictadura. Centrado en la recuperación democrática. Hubo un débil sesgo estadocéntrico, jaqueado por la crisis de la deuda externa. La organización del Estado mantuvo el sesgo burocrático, con base en normas clásicas, aunque se aplicaron algunas acciones propias de la NGP, como congelamiento de vacantes, retiros voluntarios, etc. se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales con el objetivo de formar un cuerpo directivo con amplios conocimientos de la Administración Pública y capacidad de gestión. Se legisló el reconocimiento del derecho a las convenciones colectivas de trabajo para los trabajadores estatales.
2. Década de 1990, inaugurada con un pico hiperinflacionario devino en un periodo marcadamente mercadocéntrico. con retracción del Estado, privatización, reducción del aparato del Estado. Se creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) fundado en principios de la NGP, aunque conservando elementos de la burocracia weberiana. Inicio de las negociaciones colectivas en la Administración Pública Nacional (APN).  
Al final de periodo hubo un intento de un sesgo sociocéntrico que no cuajó en el marco de una nueva y más severa crisis económico social (2001).
3. Periodo 2003-2015 marcado por una fuerte orientación estadocéntrica, con mayor intervención del Estado en la economía y en la problemática de la sociedad, con crecimiento de la organización estatal sin modificar el patrón organizacional del aparato estatal. Aprobación del convenio colectivo de trabajo vigente y firma de importante cantidad de convenios sectoriales, lo que colaboró con una mayor homogeneidad laboral en la APN.
4. A partir de fines de 2015, se produce la reformulación de las prioridades de intervención estatal, con una vuelta (quizás más vigorosa) a la orientación mercadocéntrica y el inicio de una etapa neogerencialista, con fuerte presencia de actores del sector privado y la ampliación de los cuerpos jerárquicos de la burocracia por vías clientelares.

Cada una de estas etapas supuso alguna forma de posicionamiento respecto del tipo de organización estatal buscado, más allá de su mayor o menor formulación, pudiendo señalarse

que el segundo periodo fue el más explícito en cuanto a los objetivos organizacionales perseguidos. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, tratándose de un régimen federal, el sistema de empleo público provincial y municipal cuenta con reglas propias. Así, durante el primer periodo dominó en las provincias el modelo clásico (incluso con la continuidad de normas estatutarias dictadas por la dictadura militar). Los cambios de la década del 90 prácticamente no impactaron en el dictado de normas de corte gerencialista, pero sí se adoptó en la mayor parte la modalidad de contrataciones sin estabilidad, situación que se mantuvo en el periodo siguiente.

Siguiendo el citado texto de Cao y otros, es posible señalar que la etapa alfonsinista se caracterizó por un intento cercenado de recentrar al Estado en una perspectiva, sin duda democrática y, a la vez, orientada a buscar nuevos equilibrios económico sociales. En la gestión interna de la administración, la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue un esfuerzo dirigido a construir una burocracia alejada de las tendencias dictatoriales que aún persistían en buena parte del ápice de la burocracia estatal. A su vez, como señala Orlansky (2001 y 2006: 60) el gobierno de entonces no se propuso una intervención y reforma global de la administración, sino que buscó incorporar cambios incrementales, por ejemplo, a través del uso de las nuevas tecnologías de la información. Sin embargo, el periodo se caracterizó por bajos niveles salariales para los trabajadores públicos, con el consiguiente desaliento y conflictividad a que dio lugar.

La señal más significativa de ruptura se da con las normas dictadas a partir de 1990 en el marco de la incorporación de valores propios del mercado en la práctica de las organizaciones públicas. Entre estos cambios, se destaca la radical privatización de empresas públicas, con el consecuente despido de gran cantidad de trabajadores, la transferencia de servicios, particularmente educativos, al nivel provincial y la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, que incorpora en el núcleo administrativo del Estado los principios de la Nueva Gestión Pública en coexistencia con prácticas de la administración clásica. Los aspectos más destacados son la transformación de una carrera básicamente vertical por una que combina amplios recorridos horizontales (que supone mantenimiento de la función) con movilidad vertical a través de sistemas de selección, la eliminación de la antigüedad como instrumento de promoción salarial, la incorporación de la capacitación y la evaluación de desempeño como requisitos para la promoción horizontal y, en lo que hace a las funciones directivas, su separación respecto de la carrera administrativa (la llamada carrera de dos pisos), con la habilitación de ingreso desde el mercado. Es útil mencionar que la figura de la evaluación del desempeño incorpora una dimensión de remuneración variable, aunque de carácter marginal. Esta reforma de la carrera administrativa tuvo una inicial vocación de universalidad que quedó restringida a un cuarto de la masa laboral de la APN, profundizando la heterogeneidad ya existente. En buena medida, estas transformaciones, remiten a lo que Omar Guerrero (2012) caracteriza para la experiencia británica como exprivatización y endoprivatización. En el caso argentino, la segunda dimensión tuvo un alcance mucho más limitado, pero no cabe duda de que ambos procesos se inscriben en la lógica de la elección pública sostenida en las reformas británicas.

En lo que hace específicamente a la disminución del personal de la APN, la principal vía de reducción estuvo dada por dos tipos de acciones: la privatización de empresas públicas y la transferencia de servicios a las provincias. De acuerdo con el señalamiento de Cao y otros (2016: 105) esta última medida dio lugar a un cambio de proporciones entre el empleo nacional y provincial y una revalorización del papel de los gobernadores provinciales como actores políticos.

Simultáneamente a estas transformaciones, la contratación de personas por tiempo determinado se transformó en una práctica habitual, a través de modalidades tales como financiamiento internacional (Banco Mundial, PNUD, etc.), contratación por locación de

servicios y desde comienzos de la década del 2000, la contratación bajo normas de empleo público sin estabilidad, de acuerdo con la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, 25164.

La incorporación del personal de la APN a las normas y prácticas del Convenio Colectivo de Trabajo es una innovación significativa del periodo, entre otras razones porque se aleja tanto del modelo clásico (unilateral) como de la NGP (con acento en negociaciones fragmentadas). En 1987 el Congreso Nacional aprobó la Resolución 151 de la OIT, que habilita la firma de convenios colectivos en el sector público. En 1992 se aprobó la ley 24185 que estatuye las convenciones colectivas en el Estado y, en 1998 se firmó el primer convenio colectivo. En 2006 se firmó el actualmente vigente.

Si bien la principal innovación es el hecho en sí, la incorporación de los convenios colectivos dio lugar a algunas consecuencias importantes. En primer lugar, formalizó la participación de la representación sindical en la toma de decisiones de un campo temático amplio, más allá de que el Estado reserve para sí la responsabilidad de dirección y la potestad presupuestaria. A su vez, generó un efecto homogeneizador en la APN que tiende a limitar la marcada dispersión de sistemas de carrera administrativa presentes en el Estado. Asimismo, dio lugar a un efecto, no totalmente desarrollado, de imitación en los niveles provinciales (son pocas las provincias que cuentan con CCT, aunque todas mantienen formas diferentes de negociación con las entidades sindicales). Este convenio significa un cambio trascendente en las relaciones laborales, porque formaliza una práctica con larga tradición en toda la administración pública argentina que es la relación activa entre el Estado (en cualquiera de los niveles) y los sindicatos representantes de los trabajadores públicos.

Esta dimensión laboralista entra en cierto grado de colisión con aspectos del modelo más estricto de NGP ya que, al decir de Francisco Longo, las nuevas relaciones laborales deberían reducir su carácter colectivo y avanzar hacia relaciones más personalizadas, teniendo en cuenta la diversidad y especificidad del tipo de tareas que debe afrontar la administración pública en estas nuevas etapas.

Más allá de lo citado, los CCT consagraron, a la par de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, algunas de las figuras laborales propias de la NGP ya mencionadas, tales como la capacitación y la evaluación de desempeño como instrumentos ordenadores de la carrera administrativa, la separación entre carrera y funciones directivas (ejecutivas), y otros aspectos menos visibles, como el privilegio de los requisitos de formación académica por encima de los aspectos relacionados con la experiencia laboral.

Sintetizando las cuestiones mencionadas cabe señalar que la fuerte orientación mercadocéntrica de la etapa generó varios efectos sobre la administración, que han sido señalados por la literatura (por ejemplo, Oszlak, 2001), y que ubicaremos en los siguientes:

- a) Presiones hacia la jubilación del personal, retiros voluntarios, reducción de plantas laborales, etc.
- b) Un acelerado proceso de incorporación de personal a través de formas contractuales, muchas de ellas, financiadas por organismos internacionales (en muchos casos con la incorporación por esa vía de quienes se habían retirado por las vías mencionadas).
- c) Instauración de sistemas de remuneración a través de fundaciones, organizaciones civiles, etc., con lo que se expandió una gran heterogeneidad salarial.
- d) Tercerización de funciones laborales consideradas no estratégicas, (limpieza, correo externo, mantenimiento, etc.) lo que lleva a la fragmentación de los conjuntos laborales en un mismo ámbito de trabajo.
- e) Si bien era una problemática con desarrollo previo, se fortalece en esta etapa el concepto de que las remuneraciones en el Estado (el Inciso 1 del Presupuesto Nacional)

conforman un gasto que tiende a una excesiva expansión por lo que requiere de un permanente control y de una sistemática reducción.

En lo que hace al nivel provincial y municipal, si bien la mayor parte de las provincias y municipios mantienen sus sistemas tradicionales de carrera, incorporan, en forma muchas veces desordenada, las novedades laborales contractuales, como producto de paradójicos procesos de congelamiento de vacantes que impiden la incorporación de personal a sus plantas permanentes, y obligan a generar modalidades laborales en muchos casos de gran opacidad (contrataciones de locación de servicios, becas, pasantías, etc.) y todas ellas de muy larga duración.

A su vez, en línea con el pensamiento de época, el periodo de referencia da lugar a la apertura de un debate en torno al concepto de estabilidad, llegándose a sostener que la estabilidad consagrada por el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional es de carácter “impropio”, o dicho en lenguaje más llano, que puede habilitar el despido sin causa con la correspondiente indemnización, asimilándola de esta manera a las condiciones de trabajo del sector privado. Con esto, se caería en que la afirmación de este artículo constitucional no tendría más valor que la Ley de Contrato de Trabajo. Quien señala con claridad estas anomalías discursivas es Horacio De La Fuente (2001) al defender el carácter absoluto de la estabilidad establecida por el mencionado artículo constitucional. No cabe duda de que la apertura de este debate va en sintonía con lo manifestado por Longo respecto del “exceso de estabilidad”.

El periodo siguiente, que se extiende entre el año 2003 y el 2015 ofrece una llamativa continuidad respecto del anterior en muchos aspectos vinculados a la gestión de personal. Si bien se amplía significativamente el alcance de los convenios colectivos de trabajo, a la vez se conservan y expanden las prácticas contractuales por fuera de la estabilidad laboral (Cormick, 2016). Como se señala en el artículo de referencia, las prácticas laborales no guardan relación con el cambio de sesgo en las políticas públicas, caracterizadas por una nueva intervención estatal en consonancia con la idea reparadora a la que se hacía mención anteriormente.

Una consecuencia previsible de estas prácticas contractuales fue la posibilidad ampliamente aprovechada por la gestión iniciada a fines de 2015 de proceder a un despido masivo de trabajadores contratados en muchos casos con largos años de experiencia laboral.

Es interesante observar que en forma simultánea con el inicio de un amplio proceso de transformaciones de las políticas estatales iniciado a principios del siglo XXI en buena parte de la región latinoamericana, marcada por un sesgo de mayor intervención estatal, que ha dado en ser identificado (desde vertientes contrapuestas) como etapa “populista”, el CLAD propició la firma de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que fue suscripta por los presidentes de la región en noviembre de 2003. Ésta reúne principios propios de la NGP, aunque no puede omitirse su referencia explícita al orden democrático y a la importancia del Estado para impulsar el desarrollo regional. Es válido afirmar que los gobiernos emergentes en los comienzos del ciclo nacional popular no incluían en su agenda una visión innovadora sobre la gestión estatal, superadora de las perspectivas gerencialistas dominantes<sup>4</sup>. En ese terreno, no puede soslayarse la débil enunciación del concepto de “estabilidad”, ya que la contempla en el contexto de

---

<sup>4</sup> Aquí cabe recordar la afirmación de Maximiliano Rey (2012) “Tal vez por la magnitud ciclópea de esta labor [de transformación de las responsabilidades estatales], la tarea de repensar la dimensión administrativa del Estado ha concitado menos debate, a pesar de constituir una variable de suma importancia en un proceso político transformador que apueste al Estado como actor activo de la reproducción social.”

situaciones laborales de tiempo limitado. Asimismo, el documento omite toda referencia a la representación gremial, la que es un actor relevante en la conformación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, particularmente en Argentina.

Las transformaciones mencionadas fueron interrumpidas a partir de diciembre de 2015, con un cambio radical en las políticas públicas que incluyó como uno de sus primeros gestos el despido de miles de trabajadores estatales, a través de la figura de no renovación contractual. Como se señala en un artículo anterior (Cormick, 2016) estas decisiones no solo se direccionaron hacia el sector público, sino que significaron un claro mensaje hacia los empleadores privados en cuanto a la nueva política estatal en torno a los despidos de personal. A eso se sumó la incorporación de gran cantidad de nuevos funcionarios con responsabilidades de “coordinación” que han superado con generosidad otras incorporaciones históricas en niveles equivalentes, de acuerdo con la información obtenida del *Mapa del Estado*<sup>5</sup>.

Este regreso a una visión neoempresarial agudizada por la casi total ausencia de mediación política en los principales cargos del Poder Ejecutivo está expresando la dimensión más extrema de subordinación de la gestión estatal a modelos privados. La señalada ausencia de la mediación política se funda en que buena parte de los principales cargos del Poder Ejecutivo están siendo conducidos por empresarios o gerentes de empresas, en muchos casos con indudables conflictos de intereses entre su trayectoria anterior y el ejercicio de la función pública<sup>6</sup>. La visión del Estado que se expresa en este caso se aleja incluso de las más clásicas de un estado mediador

<sup>5</sup> <http://mapadeleestado.modernizacion.gob.ar/> (obtenido 31 de mayo de 2017)

<sup>6</sup> Esta afirmación se sustenta en la prolífica presencia de representantes del núcleo empresarial concentrado en el gobierno nacional, como se observa en la tabla adjunta (fuente: [www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292460-2016-02-14.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292460-2016-02-14.html); Verbitsky, Horacio “La madre de todas las batallas”, obtenido 25/9/17

Procedencia	Total funcionarios		Principales instituciones
	Cantidad	%	
<b>I. Administración pública</b>	29	27,9	Gobierno de la CABA (14), Cámara de Diputados (4), gobiernos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Tucumán y El Chaco (1 cada uno), ex funcionarios menemistas de Energía y Minería (2), SIGEN (1), SEDESA (1), etc.
<b>II. Representaciones directas del capital</b>	40	38,5	
Bancos transnacionales y empresas extranjeras	31	29,8	JP Morgan y Shell (3 cada uno); HSBC, Deutsche Bank, Pan American Energy y Telecom (2 cada uno); Telefónica, Total Wintershall Energía, ICBC, Goldman Sachs, General Motors, Edenor, Edesur, Direc TV, Axxion, LAN, Thomson Reuters, Compas Lexecon, Citibank, L’Oreal, Citi y Duke Energy (1 cada uno) .
Grupos económicos locales	7	6,7	Techint (2), Banco Galicia (2), Grupo Pegasus (2), Arcor (1).
Otras fracciones del capital y firmas sin identificar	2	1,9	Dietrich (1), Food Arts (1).
<b>III. Representaciones indirectas del capital (auxiliares)</b>	35	33,7	
Cámaras empresariales*	13	12,5	AACREA (3), COPAL (2), CRA (2), UIA (1), IAPG (1), ADEERA (1), APROGRAN - CAIDIRA (1), CADIM (1), Feedlot (1)
Fundación y consultoras	11	10,6	CIPECC (3), Estudio Montamat (2), Consultora M&S (1), Economía y Regiones (1), CIECTI (1), Di Tella (1), Barimont (1), Infortambo (1)
Estudio jurídicos, contables y financieras	11	10,6	Estudios Amadeo (1); Bruchou, F. Madero y Lombardi (1); Casagne (1); Cortes e Ibelli (1); Leguizamón, Alonso y Asoc. (1); Oliva, Dondó y Nicastro (1); Reinke (1), Cia. Inversora Latinoamericana (1), Garrido y Asoc. (1) Lacoste Soc. Bolsa (1), Tilton Capital (1).
<b>IV. Total</b>	<b>104</b>	<b>100,0</b>	

de conflictos entre sectores y se encuadra en las perspectivas más radicalmente neoliberales en cuanto a que el rol del Estado consiste en garantizar la seguridad jurídica del capital.

Estas perspectivas chocan con otras más complejas como la sostenida por Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak (1978) en cuanto a que el Estado es una arena de conflicto de intereses y que, por tanto, el accionar de la burocracia y las políticas públicas que se emprendan, surgirán de resultados, siempre parciales, de esta conflictividad. Por su parte, Carlos Vilas (2010) sostiene el lugar del Estado como una institucionalidad que permite moderar los resultados ingobernables del mercado sobre la sociedad, poniendo límites a la explotación y a la apropiación de recursos por estos sectores.

#### UNA MIRADA A FUTURO

A la luz de la revisión de la compleja incorporación de la NGP incluso en países desarrollados, se genera una buena oportunidad para repensar el sesgo de la organización estatal y en particular del empleo público en los países de la región y particularmente en Argentina. Las referencias anteriores dan lugar a proponer algunos criterios a tomar en cuenta en la perspectiva de constituir una burocracia capaz de afrontar desafíos relacionados con las tareas aún pendientes de redistribución del ingreso, inclusión social, desarrollo económico, humano y científico tecnológico, ampliación de derechos, etc., ya mencionados.

Valorando lo señalado por Ramió Matas (2001) respecto del lugar que corresponde al “cómo” y al “qué”, un Estado que defina con claridad su rol de reasignador de recursos en favor de los sectores postergados y garante de la ampliación de derechos, está en condiciones de no descartar sin más todas las propuestas de la NGP, ya que, al tratarse de un herramental, su uso estará sometido a los requerimientos de las políticas estatales.

Así, se proponen algunos principios a sostener y consideraciones a formular en busca del fortalecimiento de la gestión pública. Los principios refieren a la estabilidad laboral y la profundización de la práctica del convenio colectivo de trabajo. En el primer caso, el sostenimiento de la estabilidad del empleo público (en su íntegro valor constitucional), es la garantía de conformar una burocracia no sometida, como insiste la bibliografía, a los avatares del clientelismo.

A su vez, como se ha hecho referencia, la APN ha avanzado en la firma de un Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, tanto a nivel general como sectorial. Dicho convenio, además de fortalecer las relaciones laborales colectivas, ha favorecido la mayor homogeneización de las carreras laborales, aunque esta homogeneización se da bajo reglas propias de la NGP.

En cuanto a las cuestiones a considerar, deben revisarse los procedimientos de reclutamiento y selección ya que adolecen de dificultades formalistas. Podría entenderse que el reclutamiento se ha dado a través de la sistemática contratación de trabajadores, cuyo desempeño es evaluado implícitamente por la renovación de estos contratos. Pensar en procedimientos de regularización parece un camino a estudiar. Algunas experiencias provinciales pueden ayudar a avanzar en estas opciones.<sup>7</sup>

Por otra parte, es importante avanzar en procesos de selección que atiendan aspectos formativos más integrales respecto de la administración pública, poniendo atención en perfiles no sólo técnicos sino relacionados con el compromiso con lo público y con capacidades

---

<sup>7</sup> Es interesante para esto ver casos de regularización de personal contratado en las provincias de El Chaco y de Río Negro, bajo estrategias diferentes en cada provincia.

directivas, de acuerdo con los principios sustentados oportunamente por el Consejo Federal de la Función Pública (2008).

Una reflexión interesante a este respecto es la que ofrece Claudia Bernazza (2012) al proponer "...abandonar la idea de que estamos corriendo una 'carrera'... [en el empleo público]" (p. 5). A su vez, señala que "Si pudiéramos pensar nuestro paso por la gestión pública como un recorrido colectivo cuyos hitos más relevantes no necesariamente están situados "arriba" o "adelante", todos los trabajadores públicos tendrían chance en una organización que reconocería sus perfiles y aprendizajes. Desde este enfoque, los desarrollos no estarían vinculados a la ocupación de jefaturas o a itinerarios prefijados, sino al reconocimiento de acciones y labores por parte de compañeros y destinatarios del proyecto institucional en marcha." (id.)

Compartiendo esa perspectiva, es posible repensar el procedimiento de selección de directivos públicos a partir de contar con un cuerpo de funcionarios con experiencia, formación, idoneidad y compromiso público, del que puedan ser periódicamente seleccionados aquellos que deban ejercer tales funciones (con carácter temporal). Sobre esa base, es posible generar procesos de selección abiertos (es decir para todos los ciudadanos que reúnan los requisitos) que permitan la periódica renovación de esta planta de funcionarios potencialmente directivos. Esto dará lugar a contar con un cuerpo de funcionarios que ejercerán tareas en sus ámbitos habituales pero que podrán ser designados para el ejercicio de responsabilidades directivas, impidiendo la designación de agentes ajenos a la administración.<sup>8</sup> A su vez, puede proponerse la creación de un Cuerpo Federal de Administradores Gubernamentales, tomando los aspectos más interesantes de la formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que reúna a los funcionarios nacionales, provinciales y municipales que cuenten con mayores capacidades y compromiso, para estimular su formación continua en la temática pública desde una perspectiva conceptualmente integral y políticamente federal.

Lo anterior deberá estar acompañado por un nivel remunerativo que, sin ocultar la responsabilidad adquirida, no suponga un corte abrupto con el conjunto de la carrera administrativa. En este aspecto, no se comparte la idea extendida de que un buen directivo público debe contar con remuneraciones competitivas con el sector privado, sino que, siguiendo a Robert Behn (2004) lo que requiere el funcionario público es una remuneración honorable para cumplir con su vocación de servicio público: "El gobierno necesita pagar a la gente lo suficiente para atraer a los realmente talentosos. Luego, para motivarlos, no necesita usar dinero sino transmitir lo significativo de la misión que esa gente intenta cumplir."

A su vez, como señala Oszlak (2009) tanto la evaluación de desempeño como la capacitación no logran alcanzar los objetivos perseguidos, en buena medida, por la tendencia al formalismo como por la atención a los requerimientos individuales más que organizacionales. Por esta razón, atar la carrera administrativa a estos requisitos se transforma en una forma elíptica de reconocer la "malquerida" antigüedad.

De hecho, como resultado de la investigación citada al principio (Cormick y otros, 2016) pudo observarse que, salvo en el caso del Instituto Geográfico Nacional, los organismos estudiados no prestaban atención a la capacitación como parte de un proyecto institucional. Asimismo, la propia Escuela de Defensa Nacional no generaba un resultado formativo que estuviera vinculado a un proyecto de la jurisdicción<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Decisión que, por supuesto, exige un fuerte consenso de las fuerzas políticas y un control ciudadano activo.

<sup>9</sup> Sólo la creación de la Especialización en Gestión para la Defensa intentó, desde el año 2009, generar esa relación, pero con bajos resultados organizacionales.

Debe tenerse en cuenta que buena parte de los productos organizacionales son de carácter grupal, lo que invitaría a reformular las metodologías de evaluación. Así, sería necesario repensar las estrategias formativas dirigidas al fortalecimiento organizacional y relacionadas con los resultados de gestión esperados.

Estos conceptos se relacionan con un valor significativo de la NGP: la gestión por resultados, respecto de la que cabrían similares reflexiones. Es necesario tener más claridad respecto de cuáles son los resultados que busca la administración, para así evaluarlos, aunque no debe olvidarse que toda gestión política persigue resultados, en forma explícita o implícita. En este aspecto, los aportes de Joan Subirats (2004), en el sentido de identificar los diversos procesos a evaluar, ya que considera que “Diferentes tipos de organización, con diferentes tipos de relación y de poder en su seno, deberían generar diferentes tipos de control estructural” (p.6), como el aporte de Francisco Longo (2006) en el sentido de avanzar desde la evaluación a la gestión del rendimiento permiten una mirada más centrada en el fortalecimiento organizacional que en la mirada particularizada sobre los trabajadores públicos.

Asimismo, la formación puesta como un desafío organizacional requiere un compromiso de definir objetivos de formación que puedan además ser evaluados en cuanto al impacto que produce en la organización. A su vez, como señala María Laura Pagani (2009) “...la capacitación laboral en las organizaciones públicas cobra sentido en el marco del proyecto institucional donde se desarrolla. ...La respuesta [en torno al ‘por qué’ y al ‘para qué’ de la formación] es institucional, más que pedagógica, es política en el sentido de la vida de una institución y de sus actores, y esa respuesta es necesariamente previa.”

En última instancia, siguiendo reflexiones como las que propone Carlos Matus (2008), es importante poner atención en la fortaleza de los directivos de las organizaciones públicas, quienes tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Si bien el autor debate la cuestión del “liderazgo presidencial” buena parte de sus señalamientos son aplicables a relaciones vinculadas a la gestión de las organizaciones.

El cuadro que se ofrece a continuación, puede ser un elemento útil para ver las distintas formas de encarar la responsabilidad directiva (con la salvedad antes señalada).

	Modelo agotado	Modelo dinámico
LÍDER TRANSFORMADOR AGRESIVO	El líder innova en respuesta necesaria a los problemas	El líder intenta sobreimponer cambios innecesarios o intenta rescatar problemas del paisaje social
LÍDER ORDENADOR	Reprime el cambio que el sistema reclama, pero elimina el caos	Cumple la función del líder administrador
LÍDER ADMINISTRADOR	Liderazgo continuista sin respuesta ante las necesidades de cambio	El líder administra con eficiencia la dinámica del sistema
CABECILLA SIN PROYECTO	Crisis sin liderazgo	El sistema resuelve o agrava sus problemas sin liderazgo
Fuente: Matus, Carlos (2008). El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante. San Justo, Universidad Nacional de La Matanza.		

Vale, además destacar que el autor propone un quinto tipo de liderazgo que identifica como “líder transformador democrático” que reúne virtudes tales como revolucionario pacífico, equilibrio, paciencia, transparente, sincero, respetuoso de los consensos, que busca la adhesión y el convencimiento.

El refuerzo de las capacidades directivas, con acento en lo que el Consejo Federal de la Función Pública (2008:6) identifica como tres campos de competencias (ético institucional, técnico

profesional y actitudinal) puede ser un camino para fortalecer estos ámbitos, ya que, probablemente el núcleo de refuerzo que debe afrontar la administración pública se encuentra en la construcción de estas capacidades directivas, con fuerte articulación tanto con los niveles políticos (sin perder la independencia propia de su función) y con el personal a su cargo, en cuanto a la capacidad de transmitir los objetivos, proponer las estrategias formativas y dimensionar el logro de resultados organizacionales. Citando un discurso del presidente Perón en 1952, es válido señalar que "...la función pública no es solamente una tarea de concepción de los problemas y de realización de las soluciones, sino también una tarea de permanente persuasión de los hombres que uno tiene a sus órdenes. El que se considere jefe de una repartición, el que se considere funcionario de la República, ha de ponerse en esa situación y ha de dignificarla en todos sus actos, dignificándose de esa manera a sí mismo y aumentando así sus proyecciones frente a la obligación y frente al país."

## REFERENCIAS

- Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2015). "Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos" [en] Acuña, Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones?* Buenos Aires, Siglo veintiuno, ed. / Fundación OSDE.
- Behn, Robert D. (2004). *Acerca de las limitaciones de la remuneración por desempeño*. Public Management Report. TOP difunde la versión en español del Bob Behn's Public Management Report con la autorización del autor. Vol. 1, Nº 5, enero.
- Bernazza, Claudia (2012). *Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país*. La Plata (publicado en Boletín Programa Estado y Políticas Públicas Nº 50, Flacso ARGENTINA).
- Bozeman, Barry (2015). "Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 63, oct. , Caracas.
- Cao, Horacio, Rey, Maximiliano y Laguado Duca, Arturo (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Buenos Aires, Prometeo.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respalda por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (Resolución Nº11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.
- CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Consejo Federal de la Función Pública – Comisión de Empleo Público y Carrera (2008). *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores*. Aprobado por la 2ª Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de la Función Pública, Las Termas de Río Hondo, Provincia de Santiago del Estero, 28 de agosto.
- Cormick, Hugo (2014) "Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas" [en] *Perspectivas de Políticas Públicas Nº5*. Lanús, UNLa, Ediciones de la UNLa. pp. 45-75.
- Cormick, Hugo (2016) "El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales -período 2003-2015"[en] Alejandro L. Robba (ed.) *Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: reflexiones sobre la realidad argentina*. Moreno, UNM Editora.
- Cormick, Hugo, Hage, Graciela, Rago, Lucas y Beltrán, Claudio (2016) *Teoría y práctica de gestión y gobernabilidad en grandes organizaciones nacionales: Organización y gestión en el ministerio de Defensa*. Informe de Investigación. Universidad Nacional de Moreno.
- De la Fuente, Horacio H. (2001). "Estabilidad del empleado público. Situación del personal contratado" Buenos Aires, *Revista Jurídica La Ley 2001-D*, 911.
- España, Ministerio de Administraciones Públicas (1997). *Modelos de Función Pública comparada*. Madrid. (Con datos de OCDE, 1996).
- García Sánchez, Isabel María (2007). "La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias" [en] *Presupuesto y Gasto Público 47/2007*. pp. 37-64. [España], Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales

- Guerrero, Omar (2012). "La cultura administrativa británica ante el amago neogerencial" [en] *La Administración Pública en Gran Bretaña. Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Iacovello, Mercedes (1995). "La experiencia del Federal Civil Service". *Aportes. Para el estado y la administración gubernamental*. N°3. Otoño.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2017). *Mapa del Estado*. Disponible en: <http://mapadeestado.modernizacion.gov.ar/> (obtenido 31 de mayo de 2017).
- Kliksberg, Bernardo (1971). *Del Taylorismo a la moderna teoría de la organización. contribución a un análisis histórico-social de la evolución de las ideas en Administración*. Buenos Aires, Ediciones Depalma.
- Longo, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós.
- Longo, Francisco (2006). "Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas" [en] *Presupuesto y Gasto Público 41/2005: 127-144* Secretaría General de Presupuestos y Gastos © 2005, Instituto de Estudios Fiscales.
- Martínez Puón, Rafael (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles (s/f). *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*. México, D.F., Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.
- Matus, Carlos (2008). *El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*. San Justo, Universidad Nacional de La Matanza.
- Nothelle, Andreas (1998). "La reforma del Estado en Alemania". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 11, jun., Caracas.
- Oszlak, O. y Guillermo O'Donnell (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo No. 1*, Caracas.
- OECD (2015). *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en) (obtenido 12/6/17).
- Offe, Claus (2017). "Brexit: lecciones para la teoría democrática" [en] *Review. Revista de libros*. N°14, septiembre-octubre.
- Orlansky, Dora (2001). *Política y burocracia. Los últimos cincuenta años*. 5to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires 1o. de Agosto.
- Orlansky, Dora (2006). *Política y burocracia, la reforma del Estado en Argentina*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Oszlak, Oscar (2001) *El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros*. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Argentina, 5-9 noviembre.
- Oszlak, Oscar (2009). *La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Noviembre 2009: p. 96.
- Pagani, María Laura (2009). "El cambio organizacional y la política formativa: análisis de una experiencia local", *V Congreso de Administración Pública*, San Juan. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/358094068/PAGANI-MARIA-LAURA-EL-CAMBIO-ORGANIZACIONAL-Y-LA-POLITICA-FORMATIVA-doc> (obtenido el 13 de octubre de 2017)
- Perón, Juan D (1952). *Discurso pronunciado por el Teniente General Juan Domingo Perón el 2 de julio de 1952, ante los altos funcionarios de la Administración Nacional*. Disponible en: <http://www.ruinasdigitales.com/revistas/Discursos%20Peron%2002.pdf> (obtenido el 2 de julio de 2017)
- Ramió, Carles (2000). *Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos*, ponencia presentada en el "V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública", Santo Domingo, octubre.
- Ramió Matas, Carles. (2001). "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°21, Caracas.

- Rey, Maximiliano (2012). "Hacia una administración pública para el estado democratizador" [en] *Aportes para el estado y la administración gubernamental. Año 18 - No 30* - diciembre. pp. 127-140
- Schweinheim, Guillermo F. F. (2011). "¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración." Caracas, Revista del *CLAD Reforma y Democracia. No. 49*, Feb.
- Subirats Joan (2004). *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?* IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 nov.
- Verbitsky, Horacio (2016) "La madre de todas las batallas". *Página12*, Buenos Aires, 14 de febrero. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292460-2016-02-14.html> (obtenido 25/9/17)
- Vilas, Carlos María (2005) "Pensar el Estado". Conferencia del Dr. Carlos M. Vilas en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús, 24 de junio. Disponible en: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado/> (obtenido 15/6/2017)
- Vilas, Carlos María (2010). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires, Biblos/Politeia.