

PANEL

FORMACIÓN UNIVERSITARIA DE RECURSOS HUMANOS PARA EL ESTADO, EXPERIENCIA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

Título:

CAPITALIZACIÓN DE LA CARRERA

Coordinado, expositor:

Lic. Rolando Muzzín

Contexto General

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA GOBERNABILIDAD NACIONAL

Respecto del surgimiento del Estado y la incidencia que en ello tuvo la conformación, como instrumento para la centralización del poder, de una **administración** que paulatinamente iba adquiriendo un carácter más permanente, impersonal y profesional se constituirá en una constante del desarrollo de las instituciones estatales y acompañará, en una proporción directamente proporcional, al crecimiento de las esferas de la influencia del poder gubernamental.

Así el gobierno, cualquiera sea el sistema que adopte, procurará lograr la mayor cuota de legitimidad para su accionar, entendiendo por legitimidad el reconocimiento de todos los ciudadanos de que el gobierno encarna el universo de valores deseados por la sociedad, su preservación, fortalecimiento y expansión a través de su proyecto de país que compromete al ciudadano en un destino común con sus

pares, y la fuente de la cual obtendrá dicha cuota de legitimidad se deberá en gran medida a la *Administración Pública que pasará a ser el rostro visible del Estado y el nervio y músculo ejecutor de la decisión del poder político, ya no como una mera corte de beneficiados.*

Se acuña así el concepto: “Administración pública: en sentido amplio, se refiere al conjunto de actividades organizadas para realizar las tareas y cumplimentar los fines que se consideren de interés público o común en un Estado, Provincia, Municipio o en cualquier otro ordenamiento colectivo que trascienda los límites privados. Existe consenso entre los tratadistas de Derecho Administrativo que en el aspecto funcional de la administración pública se distinguen cuatro características diferentes:

- a) Administración y Gobierno son equivalentes si los relacionamos con la acción general de conducir y ejecutar los negocios públicos;
- b) es una acción diferente y subordinada a la de gobierno, que atiende a las necesidades públicas en forma continua;
- c) La administración tiene una finalidad inmediata que consiste en la ejecución de las disposiciones de la autoridad pública, que la ubica en una posición fundamental opuesta a la Constitución, cuya característica es eminentemente teleológica;
- d) es una de las actividades funcionales del Estado, con la que se procura la atención de las necesidades colectivas, por medio de actos concretos que se ajustan a un ordenamiento jurídico determinado. (Consultor Político, pag. 10).

A fines del siglo XIX, la concentración de mayores potestades por parte del Estado y la periodicidad de las funciones con la expansión del sistema republicano de gobierno, posibilitan se instaure el debate sobre el tema de la separación entre poder político y administración con miras a maximizar la eficiencia del Estado y a librar a éste último y a la nación en su conjunto de los avatares, modificaciones e interpretaciones que podrían traer aparejado un cambio total de la administración

ante un cambio de los decisores políticos; rompiendo de tal forma con una suerte de clientelismo que se había instalado en los sistema estatales como una especie de reverdecimiento de etapas pretéritas de las malas prácticas cortesanas.

La profesionalización de la A.P tiene directa causa en la *expansión de la educación a sectores más amplios de la sociedad, incrementando con ello su participación en los asuntos de gobierno y ofreciendo romper con sectores que copaban hasta entonces funciones, como la pública, a través de la monopolización de la idoneidad brindada por la educación recibida.* En este punto podemos decir que la Administración Pública provoca, el desplazamiento de sectores sociales enquistados en los resortes de poder, que no pueden frenar la movilidad social y su propio desplazamiento producido a través de la administración y su creciente sentido de profesionalización.

En esta época y en consonancia a la premisa sostenida por José Martí en el sentido que el Estado no debe ser feudo ni capellanía individual de nadie, se insiste en que la prueba de un buen político consiste en lograr llevar a cabo su gestión con una administración pública conformada por funcionarios que no son sus seguidores.

“Desde el punto de vista estructural, la administración pública es el conjunto de órganos encargados de desarrollar la actividad que tiene por finalidad satisfacer las distintas necesidades públicas. Es necesario distinguir las instituciones políticas de las administrativas. El gobierno es una institución política, con facultades administrativas, que se sobrepone a la administración pública. Esta última representa un conjunto de funciones y estructuras de carácter continuo e incesante, que, sin embargo, se subordina al gobierno por tener éste un carácter político, es decir, que es la expresión del poder en el Estado “(Consultor Político, pag 11).

Ese enfoque transformó a la Administración no solo en rostro visible de Estado y nervio transmisor y músculo ejecutor de las políticas nacionales sino que en ella

encarnó la continuidad misma del Estado Nacional, aunque ciertas instituciones colapsaran o se encontraran sumergidas en plena crisis. Ello hizo posible sostener, ya a finales del siglo XX: “El gobierno se diferencia de la administración. El primero es esencialmente político y electivo. El segundo es profesional, técnico y de carrera. Como la administración pública es el brazo ejecutor de las políticas diseñadas por el gobierno, el canalizador de las demandas sociales y el proveedor de los servicios públicos es de vital interés para los partidos políticos, independientemente de su signo o ideología el contar con una administración idónea, pues en ello le va muchas veces el éxito o fracaso de una gestión. Las políticas correctas, pero mal implementadas llevan al fracaso. La mala gestión o implementación de políticas públicas conlleva la pérdida de elecciones, por consiguiente del gobierno. La consolidación de la democracia hace que, hoy la política se evalúe como gestión, y esta última como satisfacción de la ciudadanía” (Krieger “ Reforma del Estado y Fortalecimiento de los roles de formulación y ejecución de políticas públicas” pag. 404).

- El rol de la Administración Pública adquiere preponderancia como rostro visible y nervio ejecutor de las políticas del Estado.
- Se hace necesario fortalecer la Administración Pública a través de un proceso de capacitación de su personal y una selección adecuada de los que aspiren a integrarla.
- Se deben eliminar o al menos minimizar las tendencias al autismo de la Administración con el fin de disminuir la entropía del sistema, de por si alta, en virtud de la poca capacidad de adaptación que ha demostrado el Estado Nacional para adecuarse a los nuevos escenarios cambiantes.
- Debe preservarse la independencia de la Administración Pública sin que ello signifique la constitución de un gobierno paralelo.

- La inamovilidad de los funcionarios no debe constituirse en óbice para un crecimiento desproporcionado de la planta de empleados públicos.
- Deben tomar conciencia los miembros de la Administración Pública de su incidencia en la gobernabilidad nacional y desarrollar ideas creativas para incrementar la misma desde sus puestos de trabajo.
- Fortalecer el sentido de servicio público que debe anidar en aquellos que forman parte de la Administración Pública con el fin de no constituirse en una casta que pretende el uso de prebendas sino en una porción de la sociedad que por el lugar que ocupa en la misma se encuentra irremediablemente compelida a trabajar por el bien común de toda la ciudadanía.

Así como la Administración Pública fue uno de los instrumentos que permitió al Estado labrar su soberanía, hoy se torna imprescindible el revitalizarla para procurar superar la crisis y permitir al Estado incrementar su capacidad de maniobra en la difícil y compleja problemática actual.

Sin la administración el Poder es ineficaz y precario; al finalizar el siglo XX la eficacia y su continuidad, sobre todo en el largo plazo, parecen ocupar un notable espacio en el problema de la legitimidad de los Gobiernos. Solamente contando con las herramientas que le procuran efectividad en los resultados de su gestión – tal cual se lo demanda una sociedad activa y movilizadora como la contemporánea -, puede el Estado cumplimentar las exigencias de unidad, organización y crecimiento del “todo social” que atañen a su labor eminente “

A través de la administración el poder estatal logró concentrar energías, y de ello dependió hasta hoy su eficacia. Para que el Estado subsista es preciso que cuente con determinadas *capacidades* y pueda realizar sus objetivos. De ahí que, a lo largo del tiempo, nada pudo hacer (ni ser) el Estado – y esto parece constituir un hecho

verificado en todas partes – sin equiparse con una “administración profesionalizada eficiente y efectiva. “

INTRODUCCIÓN

Todos los estudiantes universitarios tienen la certeza de que la formación es un paso previo al inicio de una vida profesional, como parte de una estrategia que se inicia con la decisión de encarar un proyecto a futuro, en la que se consideraron cuestiones tales como: las habilidades, las inclinaciones personales y entre otras, expectativas sobre el ejercicio profesional.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, desde otra perspectiva, es el punto de partida de un cambio en la percepción de la realidad que va mutando desde la visión original, llena de deseos e incertidumbres, y que durante el transcurso de los estudios, a medida que se perciben las experiencias de otros (profesores y compañeros) se disipa la parte relacionada con la seguridad que se adquiere respecto de uno mismo. La que se mantiene, en gran medida es la del futuro laboral. A pesar de las seguridades obtenidas, en el ámbito para el que se preparan los administradores públicos o los profesionales relacionados, existe una realidad que no garantiza, al menos por el momento, una inserción directa al mundo laboral.

La poca articulación entre la administración pública en todos sus niveles y las universidades respecto de los RR.HH., el poco reconocimiento de la necesidad de profesionalización de la AP, el desconocimiento por parte de los organismos al momento de incorporar personal de la existencia de este tipo de estudios, la diferenciación de criterio entre los distintos niveles de la AP para la concepción del perfil del empleado público, la sobre valorización que tienen las relaciones personales como condición para la incorporación en la AP en los cargos cercanos a decisores y cargos técnicos, y la poca cantidad de graduados existentes en estas artes; son algunos de los aspectos que motivan la dificultad de la inserción laboral.

En este sentido, reconocer la dificultad nos ayuda a fijar horizontes de trabajo en conjunto para lograr un cambio cualitativo respecto del futuro de la AP.

Los planos en los que se da esta dificultad no se centran solo en la inserción laboral; existen otros niveles de incompatibilidad entre lo deseado y la realidad que nos presenta la AP, como ser las posibilidades de desenvolvimiento estando ya incluido en el mundo laboral. Esa posibilidad también depende de los factores mencionados y se suman además cuestiones tales como: la especificidad del área donde se trabaja, sumada a las dificultades para el cambio de área; la inexistencia de una carrera que permita un ascenso por la incorporación del título profesional; y por sobre todas las consideraciones, la resistencia de la organización al cambio, cuestión en la que los empleados públicos somos muy versados.

Es evidente que la realidad descrita nos plantea un desafío individual que consiste en, como lograr un crecimiento personal y profesional en un ámbito hostil, aplicando los conocimientos en aras de una mejora de la organización a partir de nuestro aporte, lo que se convierte en un esfuerzo para convencer al entorno del valor de nuestro aporte y la necesidad de cambio, para así obtener el reconocimiento deseado.

Este esfuerzo tiene distintas aristas y entre ellas algunas que resignifican las aspiraciones iniciales abriendo nuevas posibilidades para el desenvolvimiento profesional, de las que describiremos algunos ejemplos.

Confirmación de experiencias de egresados y alumnos avanzados.

A través de la Coordinación de la carrera de Administración Pública - secretaria de Asistencia Técnica, y con la participación permanente de egresados y alumnos que transmiten sus experiencias; conjuntamente con la aplicación de diferentes técnicas de seguimiento (encuestas, evaluación y normas iso de calidad) se ha podido comprobar que tanto egresados que estaban insertos laboralmente en la Administración pública, como aquellos que después de realizar pasantías, lograron pasar a plantas efectivas, pudieron concretar con eficiencia y eficacia tareas o actividades propias de la Administración Pública en sus tres niveles, tales como:

- Desempeñar funciones directivas, de asesoría y técnicas en las diferentes áreas de gestión de las instituciones públicas, que incluye la administración de recursos, el análisis y desarrollo de sistemas administrativos y la elaboración y puesta en ejecución de políticas públicas.
- Promover y realizar proyectos gubernamentales comprobando su ajuste a lo jurídico y al presupuesto.
- Movilizar y liderar personas para llevar a cabo los planes sociales gubernamentales consiguiendo así los objetivos del Estado.
- Desarrollar labores en el ámbito de los recursos humanos, el diseño y desarrollo organizacional, los proyectos, la gestión directiva y trabajo en equipo.
- Dirigir equipos de gestión y planificación.
- Conducir grupos de trabajo.
- Planificar el desarrollo y capacitación de recursos humanos.
- Investigación de los problemas que plantea la Gestión de Políticas Públicas.
- Componer de equipos de asesoría técnica, en temas de gestión estatal

DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROGRESO LABORAL

Existen distintas formas de incorporación de conocimientos a la tarea laboral, como ya se ha dicho, que resumen la capitalización laboral de la carrera desarrollada. Estas posibilidades están directamente relacionadas con las particularidades del lugar de desempeño.

Un caso típico es el de los estudiantes que ya cumplen funciones en algún organismo público y que por un interés que supera sus obligaciones se decide a iniciar la carrera. Durante el desarrollo de su estudio, contraponiendo su realidad laboral con los conocimientos teóricos que adquiere, desarrollará un espíritu crítico respecto de su entorno, en la medida que este sea opuesto a su formación, sin embargo, y a pesar de sus primeras impresiones, con el devenir de la carrera irá encontrando alternativas y estudiando posibles soluciones a los problemas o fallas que detecte en su entorno.

Para todos los casos la salida se encuentra al final, dado que en un principio se cuenta con poco apoyo para proponer cambios, solo se puede vislumbrar una intervención concreta a partir de lograr el reconocimiento que otorgará la obtención del título. En este punto se hace evidente una pregunta, ¿Es este lugar el indicado para desarrollar mi experiencia?.

Pues bien, no siempre lo es, en un caso particular, el ámbito de trabajo de un estudiante puede ser un área principalmente técnica, como una dirección de sistemas o computación, donde la necesidad de mejoramiento continuo no pasa por las habilidades adquiridas en la carrera. En este tipo de áreas el requerimiento de mejora pasa por lo técnico más que por lo organizativo y procedimental, además de

que la organización técnica hace a una organización general donde los aspectos administrativos no son troncales.

Otro caso que podría citarse es el de un organismo en formación o recientemente formado, que constituye una oportunidad para quienes están fuera de él, para ingresar y desarrollar ahí sus habilidades, en un entorno naturalmente más permeable a los aportes individuales y a recepcionar sugerencias para afrontar desafíos que siempre son nuevos. En el caso de quienes ya están dentro la oportunidad es la misma sumada al hecho de que ya se cuenta con el conocimiento de situación y lugar.

Pero, ciertamente parecen ser pocos los casos en que siendo parte de un organismo se logra un asenso por coincidencia entre haber cumplido la meta de culminar la carrera y el surgimiento de un concurso o un cambio interno que permita ser reconocido. Como relatara una estudiante que corrió con ese destino *“en lo personal, he pasado por dos intervenciones institucionales y he podido sortear esos malos momentos de una manera impensada por mi, hace unos años atrás; logrando obtener por concurso el cargo de directora de contabilidad siendo hoy día la única directora de carrera en la administración”*. O como describe otra estudiante, cuyo caso es opuesto, habiendo ingresado como pasante, una vez lograda la incorporación a planta transitoria debió optar por conseguir un traslado a otro organismo ante la imposibilidad de desarrollarse en el ámbito en que se encontraba.

En ocasiones, se está frente a una organización que no admite ningún tipo de críticas sobre si misma y no impulsa ni alienta ningún tipo de proceso de mejora interna, caso cada vez menos frecuente a la luz de las corrientes de pensamiento

eficientistas respecto de la administración y de los reclamos de mejores servicios por parte de la comunidad. A pesar de ello subsisten aún lugares donde el verticalismo y autoritarismo rigen las relaciones hacia el interior de la organización.

Sin embargo, y a pesar de lo dicho, no puede negarse, que la experiencia de los egresados de la licenciatura ha sido mayormente exitosa. A través de los programas de pasantías y de la utref laboral, pudieron incorporarse a distintos organismos, iniciando una carrera profesional que en su desenvolvimiento no dista de ninguna otra especialidad.

En la mayoría de los casos relatados, se encuentra una propensión natural a la búsqueda de la mejora personal y profesional, aprovechando las oportunidades que la propia administración confiere.

PERSPECTIVA DE LA INCORPORACIÓN A LA DOCENCIA

Ya descrito el derrotero que puede significar la incorporación laboral a la AP, introducimos ahora un aspecto del paso del estudio a la vida profesional que escapa a la matriz tradicional.

Hacia fines de la carrera, los estudiantes tienen la posibilidad de acercarse al ejercicio docente dentro de su carrera, en un principio y como ampliación del rol estudiantil solo podrá hacerse desde la actividad de ayudante de cátedra o taller y en la mayoría de los casos conocidos suele ser la introducción a un nuevo nivel del conocimiento, visto desde el alumno que demuestra aptitudes y habilidades para ello.

La tarea del ayudante no es la del alumno que pretende lograr ventajas en su cursada, ya que el mismo se incorpora al ritmo de trabajo del docente que lo convoca y se siente incitado a la adquisición de saberes que lo nivele respecto del mismo. En realidad el alumno ingresa a un nivel de competencia que media entre la mejora del conocimiento, la búsqueda del reconocimiento y el esfuerzo por realizar aportes a la cátedra.

Es en el éxito relativo de ese ejercicio que comenzara un cambio de participación en la vida y comunidad universitaria, en el que el estudiante adquiere nuevos objetivos y ansiedades por ver terminados sus estudios y así incorporarse a nuevos estadios de la actividad docente. Comienza a buscar una estabilidad formal dentro de la estructura, participar en programas de investigación, etc. y de esa manera se incorpora formalmente al ámbito universitario.

Desde ya que la idea de iniciarse por la vía de la ayudantía, no constituye en sí mismo una alternativa a la mejora de la situación laboral previa, o al ingreso al

ámbito público, suele ser una actividad complementaria que se desarrolla en paralelo y a la que se arriba sin habérselo planteado a la hora de decidir una carrera universitaria, al contrario de lo descrito en la introducción.

En mucho, la suerte de esta incorporación depende de los docentes que habilitan esta posibilidad o en lo que podríamos considerar como situación ideal, de los mecanismos que la universidad tenga destinados a tal efecto.

Pero como es común en el ámbito, independientemente de la intención inicial, el resultado de este esfuerzo depende del compromiso del alumno con la mejora constante sumado a la complicitad de los docentes.

Este camino aporta nuevos RR.HH. a las instituciones a partir de un proceso no planificado de generación de masa crítica dentro del alumnado, que adquiere iniciativas propias respecto de su futuro y el de la casa de estudios.

ENSAYANDO UNA CONCLUSIÓN

Si bien el perfil que la Universidad imprime a los graduados de la carrera de licenciatura en administración pública está dirigido al diseño y gerenciamiento, de políticas y proyectos públicos, al tiempo que se lo identifica como un colaborador o asesor de decisores públicos; no siempre se está en condiciones de acceder a estos niveles, como ya se ha dicho, por lo que resulta imperioso centrarse en el inicio del camino.

Al egresar de la universidad, se inicia el camino hacia una vida laboral larga y compleja, a la que se ingresa por las funciones de menor nivel, por lo que el ideal de este proceso es contar con más medios como el programa de pasantías como el que provee la UNTREF, que permitan una incorporación temprana junto con la posibilidad de efectivizarse. Con más, no solo referimos a formas de articulación, sino también a ámbitos laborales, dependencias de Estado, niveles de Gobierno e inclusive empresas públicas, que estén dispuestas a asumir un rol activo en acciones para el mejoramiento de los RR.HH. en el ámbito de la Administración Pública.

Coordinadora: Lic. Rolando Muzzín - Licenciada en Administración Pública,
UNTREF.

Equipo de Colaboradores:

Lic. Gloria Fariello

Alumno de la Licenciatura en Administración Pública: Coto Pablo