

CAPÍTULO 15 LA NUEVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

Desde comienzos de los años setenta se vive en todo el mundo un período de profundos cambios en los mercados de trabajo y en las correspondientes políticas de recursos humanos. Estos cambios ocurrieron, en un primer momento, en el sector privado; pero más recientemente tienden a extenderse hacia el sector público. En el sector privado, estos cambios fueron consecuencia de la pérdida de poder de los sindicatos, del proceso generalizado de reducción del número de trabajadores sindicalizados y del aumento de la competencia internacional, que debilitaron las instituciones protectoras del trabajo presentes en la legislación laboral y en las políticas de las grandes empresas capitalistas burocráticamente organizadas. A partir de los años ochenta, los cambios en el sector público comenzaron a ocurrir en función de la crisis del Estado y de la demanda, por parte de la sociedad, de que las administraciones públicas fuesen más eficientes, y los salarios de los funcionarios públicos más compatibles con los del sector privado.¹⁶³

Tal como lo señalan los autores de un *survey* realizado en nombre de la *Industrial Relations Research Association* (Belman, Gunderson y Hyatt, 1996: 2-3), las presiones en el sentido de cambiar las relaciones de trabajo en el sector público

163. Para escribir este capítulo, conté con la colaboración de Nelson Marconi, Marianne Nassuno y Marcelo de Matos Ramos.

son en la actualidad muy fuertes, y se centran principalmente en: (a) ampliación y enriquecimiento de la definición de las funciones; (b) aumento del trabajo temporario; (c) pago por desempeño; (d) aumento de la participación de los empleados y disminución de la supervisión; (e) aumento de las formas de cooperación entre la gerencia y los empleados. La canalización de estas presiones, por otra parte, se ha venido realizando de acuerdo con dos estrategias: una, la de aumentar la eficiencia del Estado "a través de formas innovadoras y de un movimiento para escapar de las amarras del modelo burocrático del servicio público"; otra, que "implica el énfasis en los recortes de costos –recortes que pueden ir mucho más allá de lo que podría ser considerado como eficiente."

La Reforma Gerencial en el Brasil se inscribe claramente en la primera categoría. Ella profundiza y renueva la Reforma Burocrática, proponiendo una forma más flexible y descentralizada de administrar los recursos humanos, y definiendo un nuevo perfil para el funcionario público, cuya acción deberá centrarse en la administración de los órganos específicos del núcleo estratégico del Estado (particularmente las secretarías formuladoras de políticas públicas) y en la gestión de las agencias reguladoras y ejecutivas.

La adecuación de los recursos humanos al nuevo Estado que está surgiendo, se constituyó en una tarea prioritaria en el actual contexto de cambios, implicando el establecimiento de una política orientada hacia la captación de nuevos funcionarios, el desarrollo o capacitación del personal, la implantación de un sistema de remuneraciones adecuado, que estimule el desempeño a través de incentivos, y la institución de carreras compatibles con la necesaria reconstrucción del aparato del Estado.

En este capítulo presentaré las principales directrices de la nueva política de recursos humanos implementada por el MARE. Ella será el resultado de su doble aspecto: de la política orientada hacia el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado –por medio de las carreras– y de la política dirigida al desarrollo del potencial profesional de los funcionarios públicos –por medio de su capacitación–. Abordaré igualmente la necesidad de corregir las distorsiones existentes en la remuneración de los funcionarios públicos, a partir de la premisa de que es conveniente acercar, en la medida de lo posible, el mercado de trabajo del sector público al del sector privado. Finalmente, se presentarán algunos avances concretados en la implementación de la nueva política de recursos humanos, tanto en términos de la creación y reestructuración de las carreras "típicas del Estado", como en la corrección de salarios y en la tarea más amplia y permanente de capacitación del conjunto de los funcionarios públicos.

La propuesta central de la nueva política de recursos humanos del Gobierno Federal está en la prioridad dada al reclutamiento, capacitación y adecuación de la remuneración de los funcionarios de nivel superior que realizan actividades

exclusivas del Estado, formando así parte de las "carreras del Estado". Con la delimitación del área de actuación del Estado a las actividades que involucran el uso del poder del Estado, quedarán concentradas en el Estado las actividades relacionadas con la formulación, el control y la evaluación de las políticas públicas, con la fiscalización de la ejecución de las leyes, la regulación y el control de mercados, con la policía, la defensa, la procuraduría o la defensoría pública, la asesoría directa a los parlamentarios, la dirección de los órganos del Poder Judicial. Se parte de la premisa de que el Estado no necesitará de otro tipo de funcionarios, o que necesitará de ellos en un volumen considerablemente menor, ya que las actividades auxiliares o de apoyo, en su mayoría, deberán ser tercerizadas, y la ejecución de servicios sociales y científicos, publicizada, vale decir transferida a organizaciones públicas no estatales. Los profesionales que actúan en servicios auxiliares o de apoyo tercerizados serán trabajadores del sector privado, "celetistas". O serán empleados públicos regidos principalmente por las normas de la Consolidación de las Leyes del Trabajo.¹⁶⁴ En el caso de los servicios sociales y científicos, que serán publicizados en lugar de ser tercerizados, sus funcionarios serán íntegramente "celetistas".

Esta política es parte integrante de la Reforma Gerencial en curso. El objetivo es, así, el de dotar a los administradores públicos de competencia gerencial, en un marco de relaciones de trabajo mucho más flexible e inseguro que lo que era en el pasado, y en un marco externo de extrema complejidad y cambio rápido. En este ambiente, el perfil del gerente público, a pesar del carácter más político que económico de su trabajo, debe ser similar al del gerente privado. Principalmente, debe ser capaz de saber trabajar y tomar decisiones en un marco en el que no sólo los datos de la realidad externa cambian rápida y permanentemente, sino también en el cual el desarrollo tecnológico y las nuevas formas de gestión están surgiendo a cada instante. La capacidad de aprender se torna, entonces, estratégica. Según observa Fleury (1998:189), "tendría así lugar un proceso de reestructuración de toda la actividad organizacional sobre una base comunicacional. El aprendizaje acontecería por el intercambio de experiencias comunes de personas que tienen saberes, puntos de vista diferentes, pero complementarios".

La política de recursos humanos de la Administración Pública Federal, con el propósito de dotar al Estado de un cuadro de personal capacitado para desempeñar sus nuevas funciones, incluyó cuatro elementos básicos: la política de concursos, la

164. Todavía no ha habido una definición de lo que vendría a ser el "empleo público", viabilizado por la enmienda constitucional de la reforma administrativa. La idea es que las normas a ser aplicadas sean las laborales, de los trabajadores privados, pero no está claro si los funcionarios públicos podrán ser considerados estrictamente como empleados privados, o si su relación de trabajo seguirá siendo pública.

revisión de la política de remuneraciones de las carreras del Estado, la reorganización de las carreras y la política de capacitación.

CONCURSOS

Desde 1995, el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, que tiene la responsabilidad de autorizar concursos públicos, inauguró para las carreras del Estado la política de realizar concursos anuales, con la previsión por oficio de los requerimientos cuantitativos para los próximos años, y la exigencia de que los concursos fuesen selectivos, de modo que sólo serían aprobados los que, además de alcanzar calificaciones mínimas, se hubiesen ubicado dentro del número de plazas previstas. Sólo en casos excepcionales y urgentes se autorizarían concursos para actividades no exclusivas del Estado. El objetivo de esta política es la constante renovación del cuadro de personal, el fortalecimiento y la valorización de las carreras del Estado. Tradicionalmente, esta práctica sólo existía para los militares y los diplomáticos. La definición de plazas en los concursos teniendo en vista la necesidad del organismo y considerando las plazas existentes en el momento de su realización, representa una innovación en relación al pasado, cuando los concursos eran realizados esporádicamente y en términos cuantitativos superiores a los cargos vacantes, con lo que no existía un aprovechamiento integral de todos los aprobados en la primera convocatoria. Los aprobados que excedían el número de plazas existentes quedaban en una lista de espera hasta que se produjesen nuevas vacantes. En el sistema anterior, existía la posibilidad de incorporar al cuadro del servicio público al personal menos calificado –los ubicados en las últimas posiciones de la lista– con el agravante de que, dado el período de tiempo transcurrido entre la realización del concurso y la convocatoria, cuando el aprobado finalmente comenzaba a trabajar, las calificaciones que le permitieron ser aprobado en el concurso no siempre eran acordes con los intereses de la administración en el momento del ingreso. El sistema de realización de concursos en términos cuantitativos superiores al de plazas existentes y de la ocurrencia de concursos esporádicos y no planificados, trajo también como resultado la aparición de diferencias etarias muy acentuadas ente los componentes de la plantilla de personal del Gobierno Federal, con implicaciones sobre cuestiones tales como motivación, relacionamiento, jubilaciones y transferencia de experiencias entre los integrantes de las carreras. Con la previsión anual de concursos, los candidatos pueden prepararse con anticipación, inclusive en la propia universidad, para el concurso. Por otra parte, la alta administración pública pasa a conocer, de antemano, la cantidad adicional de personal con que podrá contar, y

así puede planificar mejor la distribución de las tareas, la estructura de los recursos humanos, así como los gastos adicionales de personal.

Para la definición de la cantidad de cargos para los concursos, la regla fundamental es la de estimar la dotación necesaria para cada carrera, y seguidamente dividir ese número por treinta (que es el número promedio de años que permanece un funcionario en servicio). Sin embargo, como había carencias importantes en determinadas carreras, o éstas acababan de ser creadas, se consideraron diversos factores adicionales, tales como el tiempo en que el organismo dejó de efectuar concursos, la previsión de jubilación de los funcionarios en ejercicio, las necesidades del organismo y las plazas disponibles en el momento de la realización del concurso. En estos casos, el oficio general de autorización de concursos establece un número decreciente de plazas, convergiendo hacia el número básico de una trigésima parte de la dotación necesaria.

La necesidad de fortalecimiento de las carreras de nivel superior, orientadas hacia las nuevas funciones del Estado, se ve agravada por el diagnóstico del actual cuadro de personal. Los cargos de nivel superior ocupados representaron, en enero de 1998, sólo 34% del total de funcionarios civiles del Poder Ejecutivo Federal. Sólo en el Ministerio de Educación y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la relación entre el número de funcionarios de alto nivel y el total de funcionarios del organismo era superior a 50%. Adicionalmente, existe un número reducido de funcionarios en las áreas formuladoras de políticas y que presuponen poderes del Estado: en junio de 1997 sólo el 6% del total de funcionarios actuaba en las áreas de fiscalización, policía, diplomacia, jurídica y presupuesto, planeamiento y gestión pública.¹⁶⁵

REMUNERACIÓN

La idea más general que orienta la política de remuneraciones del Gobierno Federal es la de sustituir una política de indexación por una política de salarios. Así, las acciones implementadas apuntan a la corrección de distorsiones específicas en la escala salarial de la Administración Pública Federal. La indexación de salarios es inaceptable. Ella fue la causa básica de la inercia de la inflación brasileña a partir de los años sesenta. Después que el Plan Real logró neutralizar la

165. Un diagnóstico detallado del cuadro de personal del servicio público ya fue presentado en el capítulo 9, habiendo suministrado, en gran medida, la base para la elaboración de las directrices ahora presentadas.

inercia inflacionaria y finalmente estabilizar los precios, cualquier retorno a la indexación es impensable. Desde enero de 1995 el Gobierno Federal no lleva a cabo un aumento lineal de salarios. Probablemente no lo hará este año en que estoy escribiendo esto (1998), porque enfrenta limitaciones fiscales y porque, conforme vimos en el capítulo 9, el nivel general de salarios del funcionariado federal se mantiene elevado, ya sea si se lo estima en términos históricos como si se lo compara con el sector privado.

En términos históricos, los salarios medios reales en el Gobierno Federal se encuentran aproximadamente al mismo nivel del pico alcanzado en 1989 y casi al doble del fondo del pozo de 1992. En términos comparativos con el sector privado, sólo los funcionarios de nivel superior, que ejercen actividades exclusivas del Estado, ganan en promedio menos que sus pares del sector privado, al contrario de lo que está ocurriendo con la gran mayoría de los funcionarios localizados en los niveles medio y operacional.

La revisión de la política de remuneraciones de las carreras de nivel superior apunta: a disminuir la diferencia salarial existente entre los funcionarios del sector público y sus equivalentes del sector privado; a perfeccionar los instrumentos que asocian la remuneración al desempeño del funcionario; y a mantener bajo control el impacto de los gastos de personal en el presupuesto.

En la remuneración del funcionario de las carreras del Estado, el valor del salario inicial de estas carreras es fundamental para la atracción de personas calificadas. Esto provoca una distorsión, en la medida en que reduce la amplitud salarial de estas carreras, que como vimos en el capítulo 9, ya es muy pequeña. No existe, sin embargo, una alternativa fácil ante este problema.¹⁶⁶ Los jóvenes no están dispuestos a iniciar con un salario básico y cursar una larga carrera que los lleve, después de alrededor de veinte años, aproximadamente a triplicar su remuneración, como es propio de las carreras burocráticas clásicas. Quieren comenzar ganando bien y llegar rápidamente a la cima. De todos modos, espero que en el futuro pueda ser posible aumentar un poco la amplitud de las carreras, con el aumento de la remuneración para los últimos niveles.

La corrección de las distorsiones salariales benefició con aumentos, a partir de 1995, prácticamente a todas las carreras del Estado. El índice de reajuste no fue uniforme, habiendo sido definido con base en dos criterios: comparación con los salarios del sector privado y definición de salarios iguales para

166. El elevado número de jubilados en las clases terminales de las carreras es un elemento que complica aún más el problema del aumento de su amplitud remunerativa, toda vez que los aumentos del valor del techo tienen un impacto financiero significativo.

carreras y cargos con actividades iguales o semejantes. La inflación pasada fue ignorada. La revisión de la remuneración fue complementada con el perfeccionamiento de los instrumentos que asocian la remuneración al desempeño del funcionario, de conformidad con los principios de la administración gerencial, orientada hacia resultados. En este sentido, se estimó relevante que parte del salario del funcionario se asocie a recompensas por desempeño, y que un número de plazas de los cargos en comisión sea ocupado exclusivamente por funcionarios públicos efectivos, teniendo en cuenta que los cargos en comisión –DAS– son un instrumento del que dispone la administración pública actualmente para premiar los mejores funcionarios promoviendo a los más altos puestos.

También se están llevando a cabo correcciones, aunque con menor prioridad, en las carreras que no son del Estado. Hasta el momento actual, éste ha sido el caso, principalmente, de las carreras del área de ciencia y tecnología.

CARRERAS

En relación con las carreras de Estado, se trabajó con la política de privilegiar las "carreras horizontales", que tienen atribuciones más amplias y genéricas, no siendo exclusivas de organismos específicos, con salarios y condiciones de acceso y promoción uniformes.

En último término, el ideal sería tener, como acontece en el *civil service* británico, una relativa facilidad para que los admitidos en el servicio público pudiesen cambiar de una función a otra, permitiendo la redistribución de los funcionarios en respuesta a las necesidades del Estado, de modo de tener una administración efectiva de los recursos humanos del sector público. En el Brasil, que siguió la tradición francesa de múltiples carreras (tradición que los franceses están intentando cambiar en la actualidad) y donde, como agravante, se crearon distintos planos de cargos específicos por organismos, de modo que se tienen varias denominaciones diferentes para cargos con iguales atribuciones, es imposible alcanzar este objetivo.

Es posible, no obstante, marchar en la dirección de lograr un número menor de carreras civiles, más amplias, como la de los gerentes, fiscales, policías, diplomáticos y procuradores. Para ello será necesario realizar ajustes graduales. Cuando, por ejemplo, se elaboró la propuesta de creación de nuevas carreras, como la de Analista de Comercio Exterior o la de Especialista en Regulación, la idea fue la de asegurarles exactamente la misma remuneración y las mismas condiciones que tienen los gerentes públicos en un sentido amplio. Así se marchaba en dirección a

la uniformización.¹⁶⁷ La misma política fue adoptada en relación con los reajustes de salarios.

Una carrera se puede caracterizar sobre la base de tres elementos. Primero, ella se refiere a un conjunto de cargos que se someten a reglas comunes en lo que tiene que ver con el ingreso, la promoción entre las diversas clases, ubicación y relacionamiento entre los organismos del Poder Ejecutivo Federal y remuneración de sus integrantes. Segundo, sus integrantes detentan un repertorio común de calificaciones y habilidades. Tercero, ese sistema organizado de reglas se aplica a los funcionarios que representan el cuadro de personal permanente del Estado, ejerciendo por lo tanto actividades típicas de Estado.

En la reorganización del sistema de carreras de nivel superior, se enfrenta el desafío de conciliar el carácter permanente de las carreras con el carácter cambiante de las necesidades del Estado, derivado de las modificaciones del ambiente en el cual ejerce sus actividades; es decir, se enfrenta el desafío de hacer coexistir un sistema de reglas organizado y general con la necesidad de flexibilizar la gestión del personal. La conciliación del carácter permanente de las carreras con los crecientes cambios que ocurren en el ambiente en que el Estado ejerce sus actividades, ha sido procesada de dos maneras: por la definición de reglas genéricas, aunque flexibles, para las carreras, y por el aumento de la capacidad de sus integrantes para adaptarse a las nuevas situaciones.

Para flexibilizar las reglas generales relativas a las carreras, se definieron atribuciones amplias y con elementos comunes y reglas generales y uniformes relativas a la remuneración, promoción y jubilación. Con esto se ensancha el campo de actuación de sus integrantes, facilitando su redistribución y la administración de la carrera de acuerdo con las necesidades del Estado. Este proceso involucra tanto carreras que recién están siendo creadas, como las carreras ya existentes. Dado que dichas atribuciones amplias posibilitan que los integrantes de las carreras puedan ejercerlas en distintos organismos del Poder Ejecutivo Federal, se crearon instrumentos para garantizar la unidad de la carrera, así como su consolidación en cada organismo. Se definió un Órgano Supervisor para las carreras, con el propósito de garantizar parámetros uniformes en los aspectos relacionados con el concurso, la capacitación profesional y de seguir el desarrollo profesional de sus integrantes, elementos que caracterizan una carrera como tal. El Órgano Supervisor será responsable de la organización de la carrera desde el punto de vista profesional, como resultado de su

167. Las medidas dirigidas al establecimiento de cargos de mayor amplitud no se restringen sólo a las carreras del Estado. En las áreas de apoyo se está estudiando el agrupamiento de cargos que tengan denominación y atribuciones similares en cargos más genéricos.

mayor proximidad con las actividades específicas desempeñadas por sus integrantes. Adicionalmente, se propone que el órgano de ubicación de los integrantes de las carreras sea el mismo que el órgano de ejercicio. Esta coincidencia entre órgano de ubicación y órgano de ejercicio actúa, junto con la evaluación del desempeño individual, en el sentido de aumentar el compromiso del funcionario con el organismo en que estuviera ejerciendo actividades, permitiendo la consolidación de la carrera en dicho organismo.

El aumento de la capacidad de adaptación de los integrantes de las carreras del Estado a las nuevas demandas está relacionado con una mayor calificación y capacitación profesional.¹⁶⁸ Por esta razón, y dado el enorme desarrollo ocurrido en los últimos 30 años en el sistema de posgrado brasileño, en los concursos para la provisión de cargos de carreras estratégicas, se está exigiendo, además del diploma de nivel superior, conocimiento de nivel de posgrado y la realización inmediata, con aprobación, de un curso de formación, como segunda parte del concurso.

El Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado prestó especial atención a la consolidación y valorización de las carreras de administradores públicos. Tradicionalmente, nunca se dio importancia a los administradores. Más importantes, en el Poder Ejecutivo, eran los procuradores, los fiscales, los policías y los diplomáticos. Hacia fines de los años ochenta, a pesar de todo, se crearon las primeras carreras del ciclo de gerencia –Gerentes, Analistas de Finanzas y Control, y Analistas de Presupuesto, que sin embargo, se vieron perjudicados por una visión burocrática del servicio público, que tenía como fuente de inspiración a los “enarcas” de l' École Nationale d'Administration –ENA–. La idea, desde el comienzo del gobierno de Fernando Henrique, fue la de retomar los concursos para estas carreras y mejorar su remuneración, señalando el carácter central que deben tener en un Estado moderno.

Estas fueron las tres primeras carreras para las cuales se previeron concursos administrativos anuales. Los concursos exigen un nivel de conocimiento de posgrado en administración pública, en economía o en ciencias políticas. Pese a no tener ningún monopolio legal, la perspectiva es que estos profesionales ocupen los cargos superiores en todos los sectores de la administración pública, donde se necesitan administradores generalistas, administradores financieros y de control, y administradores de presupuesto y programación económica. Su reclutamiento se dará, principalmente, en los cursos de maestría profesional. Se buscó, por lo tanto, un modelo de reclutamiento y de formación mixto, más cercano

168. Se entiende que la capacidad de adaptación a nuevas situaciones se relaciona con la capacidad de aprendizaje, que poseen los individuos con mayores calificaciones.

al modelo norteamericano, que recluta sus altos administradores en los cursos de posgrado existentes en el país, y no al modelo francés, que utiliza principalmente a la ENA con esta finalidad. En este modelo, la Escola Nacional de Administração Pública –ENAP– pasó a tener un papel estratégico. Dado el nivel de posgrado exigido, el tiempo del curso de formación de los administradores se redujo aproximadamente a la mitad del tiempo que era exigido a fines de los años ochenta, cuando se creó la carrera de Gerente. Pero, en la medida en que la ENAP se transformaba en el principal núcleo del pensamiento y del debate en torno a la Reforma Gerencial en el país, la formación complementaria de los nuevos Gerentes se centró en la presentación y discusión de los procesos de cambio que están ocurriendo en el Estado y en la sociedad en este fin de siglo, y de los principios de la reforma.

El hecho de hacer énfasis en las carreras del Estado y de procurar darles un carácter horizontal, no significó sin embargo, el abandono de las demás actividades. Actividades consideradas como estratégicas, se valorizaron con la creación de gratificaciones de desempeño específicas para aquellos que las ejercen. En la medida en que ello fuese viable desde el punto de vista fiscal, este proceso podría tener continuidad en otros órganos, desde el momento en que hayan sido reestructurados. De todos modos, una idea central que debe orientar la creación y reestructuración de carreras y cargos es la de evitar la experiencia de los últimos treinta años en que fueron instituidos planes de cargos específicos por organismo, resultando en más de cuatro mil diferentes denominaciones de cargos. Esta situación inviabilizó la gestión y el control de los recursos humanos del Estado, imposibilitando su mejor asignación: se tenía así exceso de funcionarios en algunas áreas y escasez en otras. Las carreras están asociadas a la cuestión más amplia de la definición de la trayectoria profesional de un individuo dentro de una organización para que ésta alcance sus objetivos, y no pueden ser reducidas a un mero mecanismo para la mejora de la remuneración de grupos de funcionarios, una práctica común en la Administración Pública Federal. Mientras tanto, persiste el desafío de encontrar instrumentos innovadores para proceder a corregir las distorsiones salariales verificadas sobre todo entre los cargos de nivel superior. El ideal sería tener un sistema de remuneración universal, como fuese pensado originalmente el PCC, ubicándose las carreras, de carácter horizontal, en fajas en esa escala general de remuneraciones. No existen, por el momento, condiciones fiscales mínimas para la implantación de un sistema de esta naturaleza en el servicio público federal brasileño.

CAPACITACIÓN

La política de capacitación es otro componente relevante de la política de recursos humanos. Cuando se inició el Gobierno de Fernando Henrique, una ley sin aplicabilidad determinaba que 1% de los gastos de personal del Gobierno Federal fuesen dirigidos a un fondo para financiar la capacitación de los funcionarios públicos: el FUNDASE –Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público–. Correspondía a la ENAP –Escola Nacional de Administração Pública– recibir los proyectos relativos al fondo y, transformada en oficina burocrática, aprobarlos o no. En la práctica, menos de 1% del valor teórico del fondo estaba siendo aplicado. Esto se debía, por una parte, a la inexistencia de recursos presupuestarios para el fondo: la ley había sido aprobada pero no preveía la fuente de los recursos; por otra parte, al reducido número de proyectos que eran presentados. La ley exigía que los ministerios presentasen proyectos, en caso de que deseasen fondos para la capacitación; era mucho más simple para ellos financiar sus gastos de capacitación, que eran pequeños, con sus propios recursos presupuestarios.

En sustitución de este tipo de ley burocrática y autoritaria, que acabó tornándose letra muerta,¹⁶⁹ el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado elaboró una política amplia definiendo las directrices para la capacitación de los funcionarios públicos federales. La idea general que la inspiró es la de que, en un mundo en que el empleo es cada vez menos seguro, una de las funciones del Estado es proporcionar a sus ciudadanos, y en particular a sus funcionarios, condiciones de empleabilidad. Está claro que no es función del Estado ofrecer empleos, sino crear condiciones macro y microeconómicas para el pleno empleo.¹⁷⁰ Las condiciones económicas, sin embargo, no bastan. Una parte importante del desempleo hoy existente en el mundo es tecnológico, deriva del cambio tecnológico increíblemente rápido que tiene lugar, y que torna obsoletas de un día para el otro muchas actividades profesionales. No se trata de un desempleo permanente –al contrario de una creencia hoy ampliamente difundida, especialmente en Europa– sino temporal. Desde el momento en que haya crecimiento económico, habrá inevitablemente demanda de trabajadores, que sólo trabajarán menos a

169. Los brasileños tienen una expresión para esta situación: “la ley no pegó”.

170. Por condiciones macroeconómicas entiendo la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal, tasa de cambio realista y tasa de intereses modesta, claramente inferior a la tasa de rendimiento esperada. Por condiciones microeconómicas, una razonable flexibilidad en las leyes que reglamentan el trabajo, que garantice derechos básicos y una renta mínima, pero que al mismo tiempo estimule el empleo al promover tanto la oferta como la demanda de trabajo.

partir de una escogencia entre más salario o más descanso.¹⁷¹ Esta demanda, sin embargo, está cambiando cualitativamente a una velocidad extraordinaria, exigiendo que los trabajadores se preocupen activamente de su empleabilidad, y se capaciten para las nuevas exigencias. En este marco, el reciclaje y la capacitación de los trabajadores en general, y en especial de los funcionarios públicos, se plantea como una cuestión de Estado. La constante recalificación del personal que trabaja en el Estado es exigida como consecuencia del permanente cambio en la demanda de los servicios suministrados por el Estado.

La nueva política de capacitación tiene como objetivo central el aumento de la competencia y de la empleabilidad de los funcionarios y, como directrices básicas, posibilitar el acceso de los funcionarios interesados a programas de capacitación y dar autonomía y responsabilidad a los ministerios y organismos vinculados a la capacitación de su personal. Está destinada a todos los funcionarios públicos y no sólo a las carreras del Estado. Prevé dos tipos de cursos: cursos genéricos con contenidos uniformes para diferentes públicos-meta (gerentes, personal de apoyo, etc.) y cursos específicos, relativos al área de actuación de los organismos y de los funcionarios. El contenido de los cursos genéricos será definido por el Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, en conjunto con los demás ministerios, con miras a garantizar una uniformidad en la formación de los funcionarios y en el desempeño, de acuerdo con los principios de la administración gerencial, de actividades relacionadas con la administración de la maquinaria pública. Los cursos específicos serán definidos por los organismos de ejercicio de los funcionarios. Mayor énfasis se está dando a los cursos de corta duración –los cursos de educación continua– pues la formación previa de los funcionarios ya será razonable, dados los requisitos previos planteados para los concursos públicos. Los cursos no tendrán como objetivo principal el de completar la formación de los funcionarios, sino el de asegurar su permanente actualización.

Está prevista la creación de un rubro presupuestario para los gastos de capacitación, lo que posibilitará un mayor seguimiento y control de estos gastos y hará que ya no sea necesaria la aplicación de control *a priori* para las autorizaciones de cursos, pues éstos deberán estar previstos y planificados en el presupuesto del organismo para el año. Finalmente, mostrando la importancia dada a la capacitación, la

171. No cabe aquí discutir en profundidad la tesis de que el desempleo, aunque tecnológico, no es permanente, no depende de las tecnologías que ahorran trabajo que inevitablemente llevarán al desempleo permanente y masivo. Considérese, a este respecto, que mientras que en Europa Occidental el desempleo se ubica en un promedio cercano al 11%, en los Estados Unidos es de aproximadamente un 4%, configurándose aquí una situación de pleno empleo. Ahora bien, el nivel de desarrollo tecnológico en los Estados Unidos es igual, si no superior, al existente en Europa.

antigua licencia-premio –un privilegio que el funcionario disponía después de determinado tiempo de servicio– fue sustituida por la licencia-capacitación. Después de cinco años de ejercicio, el funcionario tendrá derecho a un período de tres meses para la realización de cursos pagados parcialmente por el Gobierno Federal y manteniendo su remuneración integral.

La política de capacitación representa un complemento importante de los instrumentos que vinculan la remuneración al desempeño del funcionario, en el sentido de que las evaluaciones de desempeño se harán teniendo como base la calificación del funcionario para el desempeño de sus tareas y el programa de calificación suplirá las insuficiencias detectadas en las evaluaciones del desempeño. La evaluación del desempeño, al estar asociada a la remuneración y a la capacitación, asume un papel fundamental en la política de recursos humanos actualmente propuesta.

La política de recursos humanos tiene, así, una función prioritaria en el actual contexto de cambio, posibilitando la adecuación de los recursos humanos y de las reglas correspondientes, a las funciones asumidas por el Estado. Pese al hecho de que las acciones tienen lugar en una situación de ajuste fiscal, la política actualmente implementada al tratar cuestiones como la captación de nuevos funcionarios, el desarrollo o la capacitación del personal, la implantación de un sistema de remuneraciones adecuado, que estimula el desempeño a través de incentivos, y la institución de carreras compatibles con la necesaria reconstrucción del aparato del Estado, contribuirá con el fortalecimiento del Estado en lo que concierne al personal necesario para que la reforma actualmente en curso se consolide. La situación financiera del Estado exige la definición de directrices claras para orientar las acciones a ser tomadas, toda vez que posibilita la definición de prioridades, viabilizando el empleo de los recursos escasos para la corrección de las situaciones en que se comprueben distorsiones.