

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

TESIS DE MAESTRÍA

---

ACTUALIDAD DEL RÉGIMEN DE ESTABILIDAD EN  
CARGOS DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

---

TESISTA: Rodolfo Martín LIA

DIRECTOR: Dr. Leopoldo M. A. GODIO

Ciudad de Buenos Aires, junio 2021

---



*“Los funcionarios electivos, legítimos por confianza de los dominados y, por tanto, destituibles por una declaración de desconfianza, son típicos en "democracias" de determinada naturaleza, por ejemplo, en Norteamérica. No representan figuras "burocráticas". Y están en sus cargos, en cuanto legitimados independientemente, en una subordinación jerárquica más débil, y con sus probabilidades de ascensos y empleo fuera de la influencia de los "superiores" Una administración formada con estos funcionarios está técnicamente, como "instrumento de precisión", muy por bajo de las burocracias con funcionarios de nombramiento.”*

*Max Weber, Economía y Sociedad, (1922)*

## **RESUMEN**

En la Administración Pública Nacional se encuentra vigente un sistema de carrera, dentro del cual se ha previsto que los cargos de dirección conformen los puestos más altos dentro de la estructura.

Para el acceso a los mismos, el régimen prevé un mecanismo de selección en base a los méritos, en la inteligencia que a través de pertinentes procesos puedan ser elegidos los mejores funcionarios quienes gozarán, durante el plazo de ejercicio de las funciones, de estabilidad en el cargo.

Sin embargo, se ha observado que el mecanismo no resulta plenamente óptimo, por cuanto las designaciones en estos cargos –que conforman la Alta Dirección Pública– son efectuadas en forma transitoria y carecen de estabilidad, toda vez que se los nombra sin desarrollar los procesos de selección y muchas veces a través del mecanismo de excepción a los requisitos mínimos establecidos para acceder a esos cargos.

En el análisis crítico de la investigación, se observa que las diferentes gestiones gubernamentales de la República Argentina han considerado la necesidad de desarrollar modificaciones o alternativas que permitan contar con funcionarios competitivos. En efecto, durante el desarrollo de la tesis se ha constatado que, desde el regreso a la democracia, han existido diversos intentos por realizar cambios en este sistema sin que ninguno lograra los objetivos planteados.

Lo anterior obligó a examinar las razones por las cuales se produce esta situación. En la sección final se encontrará, además de la respuesta a la pregunta de investigación, propuestas de solución que se podrían adoptar al respecto, gracias al análisis de antecedentes, proyectos de modificaciones y mediante la exploración de modelos o alternativas adoptadas en otros Estados. En otras palabras, la labor no se agota simplemente en el proceso necesario para la verificación de la hipótesis provisional, sino que ha procurado efectuar una contribución crítica al futuro de la Alta Dirección Pública en la Administración Pública Nacional de la República Argentina.

En definitiva, el estudio que se presenta a continuación demuestra la necesidad de efectuar modificaciones en el actual sistema de Alta Dirección Pública, sin omitir aquellos aspectos que deberían ponderarse al momento de evaluar los eventuales cambios.

Finalmente, en lo que respecta al aspecto metodológico, el trabajo fue realizado con un abordaje mixto, al contener elementos cuantitativos y cualitativos, además de contar con información valorada, bibliografía y ensayos teórico-doctrinales, la realización de entrevistas a informantes calificados y la recopilación de fuentes públicas como el Boletín Oficial de la República Argentina o las bases de datos abiertos disponibles en la Argentina como de la República de Chile y Perú.

**Palabras clave:** Administración Pública – Alta Dirección Pública – Estabilidad – Empleo Público.

### **ABSTRACT**

In the National Public Administration there is a career system in force stating that the management positions be the highest ones within the structure.

The regime established a selection approach based on merits thereby appointing the best candidates who will be benefited by stability during the period of position development.

However, it has been noticed that the process is not complied as mostly senior positions are being covered by temporary appointments without fulfilling the requirements and going through selection process through a method so called “by exception” lacking of stability and sometimes, without complying with the minimum requirements.

In the investigation development, it has been observed that the different governmental administrations of the Argentine Republic have evaluated modifications or alternatives that enable to select the best candidates. However, it has been proved throughout the thesis that there have been various attempts to make changes in this system without any of them achieving the objectives set.

The foregoing statement led to going through the reasons behind that situation so called “by exception”. At the end of the investigation, additional to the answer to research objective, potential solutions are proposed that might improve the current situation based on background analysis, prior failed projects and by exploring models adopted in other States. In summary, the research

doesn't only develop the necessary process to prove the provisional hypothesis but has attempted to make a critical contribution to the future of Senior Public Management in the National Public Administration of the Argentine Republic.

In short, the study presented below demonstrates the need to make modifications to the current Senior Public Management system proposing those aspects that should be considered when evaluating eventual changes.

Finally, the research was carried out with a mixed approach related to the methodological aspect, as it contains quantitative and qualitative elements, in addition to having valued information, bibliography and theoretical-doctrinal essays, conducting interviews with qualified informants and compiling from public sources such as the Official Bulletin of the Argentine Republic, or the open databases available in Argentina such as the Republic of Chile and Peru.

**Key-words:** Public Administration – Senior Public Management – Stability – Public Service.

## **AGRADECIMIENTOS**

Durante el transcurso de tiempo en el que se va desarrollando un trabajo de investigación, soñamos con el momento de agradecer a todas aquellas personas que desde algún lugar han sido importantes para llegar a esta instancia final.

En particular quiero agradecer a la Maestría en Administración Pública, por haberme dado la posibilidad de capacitarme, sin lugar a dudas, con los mejores profesores del país. Me siento honrado de los docentes que me acompañaron en esta etapa de formación.

También quiero reconocer muy especialmente a mi director, el Dr. Leopoldo M. A. Godio, quien se embarcó conmigo en este enorme desafío; con muchísima generosidad, brindándome no sólo sus aportes técnicos, sino también su ánimo, confianza y entusiasmo.

Agradezco a mi esposa Paula, porque sin ella nada de esto hubiera sido posible, gracias por haberme acompañado en aquellos días difíciles con mucha paciencia y amor incomparable. A mis hijos Belén y Santiago, porque son la luz que ilumina día a día mi camino sin la cual, sería definitivamente imposible avanzar; gracias por cada sonrisa que me regalan todos los días.

A mi madre, manantial infinito e inagotable de amor; y a mi padre, mi ejemplo y único héroe, a ustedes dedico este trabajo por su apoyo incondicional y pese a todo, siempre haber confiado en mí.

Quiero reconocer y agradecer a todas aquellas personas que, de algún modo, me formaron profesionalmente: A mi enorme maestro Carlos Alberto Lelio, por sus enseñanzas y momentos vividos, eternamente gracias; a Gonzalo M. Díaz, Jorge O. Aguiar, César González Guerrico, Miguel Marzullo, Verónica Ortíz Auger, Osvaldo Otheguy, Carlos D. Parisi, Ignacio Penco, Silvia Y. Tanzi, y Dalia A. Yildiz.

Naturalmente que no me olvidé, sino que le he reservado, para finalizar, un párrafo especial. Este trabajo se lo dedico a mi hermano Hernán, porque solo él y yo sabemos que estuvimos, estamos y estaremos siempre.

## GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

|        |   |
|--------|---|
| ADP    | Alta Dirección Pública  |
| AG     | Administrador Gubernamental   |
| APN    | Administración Pública Nacional   |
| BID    | Banco Interamericano de Desarrollo  |
| BIME   | Base Integrada Mapa del Estado  |
| BORA   | Boletín Oficial de la República Argentina                                       |
| CADP   | Consejo de Alta Dirección Pública (Chile)                                       |
| CAG    | Cuerpo de Administradores Gubernamentales                                       |
| CCT    | Convenio Colectivo de Trabajo   |
| CCTG   | Convenio Colectivo de Trabajo General   |
| CIPPEC | Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento |
| CLAD   | Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo                     |
| DIPRES | Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (Chile)                     |
| DNI    | Documento Nacional de Identidad   |
| DTO    | Decreto   |
| DNSC   | Dirección Nacional del Servicio Civil (Chile)                                   |
| FMI    | Fondo Monetario Internacional   |
| INAP   | Instituto Nacional de la Administración Pública                                 |
| ISEG   | Instituto Superior de Economistas de Gobierno                                   |
| JGM    | Jefatura de Gabinete de Ministros   |
| LNTL   | Ley de Nuevo Trato Laboral (Chile)  |
| OCDE   | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos                     |
| ONEP   | Oficina Nacional de Empleo Público  |
| ONU    | Organización de las Naciones Unidas   |
| PEN    | Poder Ejecutivo Nacional  |
| PROFAG | Programa de Formación de Administradores Gubernamentales                        |
| SADP   | Sistema de Alta Dirección Pública (Chile)                                       |
| SERVIR | Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)                                    |
| SINAPA | Sistema Nacional de la Profesión Administrativa                                 |
| SINEP  | Sistema Nacional de Empleo Público  |

**Aclaración:** todas las traducciones e interpretaciones del inglés al español me pertenecen y son de mi exclusiva responsabilidad. Asimismo, las transcripciones textuales, debidamente señaladas, han sido cuidadosamente revisadas, razón por la cual los destacados originales se han respetado, a fin de mantener inalterable la originalidad de la cita.

## ÍNDICE GENERAL

|                       | Páginas |
|-----------------------|---------|
| Resumen               | IV      |
| Agradecimientos       | VII     |
| Glosario de acrónimos | VIII    |
| Índice general        | IX      |

### SECCIÓN A: INTRODUCCIÓN. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

|  |    |
|--|----|
| I. Introducción, relevancia y justificación de la investigación        | 01 |
| II. Planteo del tema   | 02 |
| III. Objetivos   | 04 |
| <i>III.a) Objetivo General</i>   | 04 |
| <i>III.b) Objetivos específicos</i>                                    | 04 |
| IV. Hipótesis  | 05 |
| <i>IV.a) Hipótesis principal</i>                                       | 05 |
| <i>IV.b) Hipótesis derivadas</i>                                       | 05 |
| V. Marco Teórico   | 05 |
| <i>V.a) Concepto y definiciones de Alta Dirección Pública</i>          | 06 |
| <i>V.b) Conceptualización de los modelos de Alta Dirección Pública</i> | 06 |
| <i>V.c) Sistemas de función pública</i>                                | 07 |
| <i>V.d) Descripción del marco normativo en el Empleo Público</i>       | 09 |
| <i>V.e) Conceptualización del régimen de estabilidad</i>               | 10 |
| <i>V.f) La politización de la carrera administrativa</i>               | 11 |
| VI. Estado del arte inicial  | 12 |
| VII. Metodología y técnicas utilizadas                                 | 14 |
| <i>VII.a) Recursos informáticos</i>                                    | 15 |
| <i>VII.b) Diseño de investigación</i>                                  | 15 |
| <i>VII.c) Técnicas de recolección de datos</i>                         | 16 |
| <i>VII.d) Fuentes de información</i>                                   | 17 |
| <i>VII.e) Las entrevistas</i>  | 17 |
| <i>Cuestionario</i>  | 18 |

### SECCIÓN B: SITUACIÓN FÁCTICA

|   |    |
|---|----|
| I. La "Función Pública" como sistema  | 20 |
| <i>I.a) Definición conceptual</i>   | 20 |
| <i>I.b) Los sistemas de "Función Pública"</i>   | 23 |
| <i>I.b.1) Los sistemas abiertos</i>   | 23 |
| <i>I.b.2) Los sistemas cerrados</i>   | 24 |
| II. Caracterización de los empleados y funcionarios públicos. Conceptualización, diferenciación y evolución de los términos | 26 |
| III. El derecho a la estabilidad del empleado público: normativa y jurisprudencia   | 29 |
| <i>III.a) El tratamiento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación</i>                              | 32 |
| <i>III.b) Estabilidad en el empleo o estabilidad en la función</i>  | 35 |
| IV. El devenir y desarrollo del empleo público. Su marco de regulación hacia la Ley 25.164                                  | 37 |
| <i>IV.a) Evolución normativa</i>  | 38 |
| <i>IV.b) El régimen establecido en la Ley 25.164</i>  | 39 |
| V. La negociación colectiva y el sistema de carrera en la Administración Pública Nacional                                   | 42 |
| <i>V.a) El Convenio Colectivo General (CCTG)</i>  | 42 |
| <i>V.b) El Convenio Colectivo Sectorial homologado por Decreto 2098/08 (SINEP)</i>  | 44 |
| VI. Las recurrentes revisiones de las designaciones de personal   | 49 |
| VII. Síntesis parcial   | 52 |

### SECCIÓN C: LA CULTURA ORGANIZACIONAL COMO FACTOR INFLUYENTE

|  |    |
|--|----|
| I. La cultura organizacional como factor determinante frente a los cambios | 55 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| <i>I.a) Aspectos teóricos de la cultura organizacional</i>   | 55 |
| <i>I.b) Importancia de su estudio en el marco de proyectos de reformas en la Administración Pública Nacional</i> | 58 |
| <i>I.c) La trascendencia del liderazgo en los procesos de cambio cultural</i>                                    | 61 |
| II. La incipiente irrupción del <i>New Public Management</i>   | 62 |
| <i>II.a) Origen de la corriente</i>  | 63 |
| <i>II.b) Los principales aspectos técnicos del New Public Management</i>   | 66 |
| <i>II.c) Los proyectos de implementación del New Public Management en la Administración Pública Nacional</i>     | 71 |
| III. La perspectiva de género en la Administración Pública Nacional  | 75 |
| <i>III.a) Su evolución en el Poder Legislativo</i>   | 76 |
| <i>III.b) Análisis de la Participación femenina en los puestos políticos del Poder Ejecutivo Nacional</i>        | 78 |
| <i>III.c) La participación femenina en la Alta Dirección Pública</i>   | 81 |
| <i>III.d) El denominado “techo de cristal” en la Administración Pública Nacional</i>                             | 83 |
| IV. Síntesis parcial   | 85 |

#### **SECCIÓN D: LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA. MODELOS DE ALTA DIRECCIÓN POSIBLES**

|  |     |
|--|-----|
| I. Los lineamientos reconocidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública                     | 88  |
| II. Los modelos de Alta Dirección Pública  | 91  |
| <i>II.a) El modelo de carrera o burocrático–weberiano</i>  | 92  |
| <i>II.b) El modelo “politizado”</i>  | 93  |
| <i>II.c) El modelo “profesionalizado” de Alta Dirección Pública</i>                                  | 94  |
| <i>II.d) El Sistema de Alta Dirección Pública mediante posiciones</i>                                | 96  |
| III. La utilización del mérito como criterio predominante  | 98  |
| <i>III.a) El conflicto entre mérito y confianza política</i>   | 101 |
| <i>III.b) La situación en la Administración Pública Nacional</i>                                     | 105 |
| IV. La diferencia de funciones entre políticos y directivos públicos                                 | 109 |
| V. Las debilidades que presenta la carencia de un cuerpo directivo profesional en el Estado Nacional | 113 |
| VI. Síntesis parcial   | 116 |

#### **SECCIÓN E: EXAMEN COMPARADO DE CASOS**

|   |     |
|---|-----|
| I. Fundamentos que ameritan su estudio  | 122 |
| II. La necesidad de un análisis comparable de experiencias: justificación en la selección de casos comparados | 123 |
| III. Las reformas en la República de Chile  | 125 |
| <i>III.a) Contexto histórico</i>  | 125 |
| <i>III.b) Diseño y funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública chileno</i>                           | 126 |
| <i>III.c) El Consejo de Alta Dirección Pública</i>  | 127 |
| <i>III.d) Dirección Nacional del Servicio Civil</i>   | 129 |
| <i>III.e) El funcionamiento del Sistema</i>   | 130 |
| IV. Las reformas en la República del Perú   | 134 |
| <i>IV.a) Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)</i>                                    | 136 |
| <i>IV.b) Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos</i>   | 138 |
| <i>IV.c) Resultados de la reforma</i>   | 141 |
| V. El caso de Nueva Zelanda   | 142 |
| <i>V.a) Contexto histórico</i>  | 143 |
| <i>V.b) El proceso de reformas</i>  | 145 |
| <i>V.c) El Comisionado de los Servicios Estatales (State Service Commissioner)</i>                            | 148 |
| <i>V.d) Los Directores Ejecutivos (Chief Executives)</i>  | 149 |
| <i>V.e) Aclaraciones finales</i>  | 152 |
| VI. Síntesis parcial  | 155 |

#### **SECCIÓN F: LOS PROYECTOS DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

|   |     |
|---|-----|
| I. El cuerpo de Administradores Gubernamentales | 158 |
| <i>I.a) Contexto histórico</i>                  | 159 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>I.b) El ingreso al Cuerpo de Administradores Gubernamentales</i>  | 162 |
| <i>I.c) Evolución y contexto actual</i>  | 163 |
| II. Las funciones ejecutivas en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y en el actual Sistema de Empleo (SINEP) | 164 |
| III. El programa de los “Economistas de Gobierno”  | 168 |
| IV. Los “Gerentes de Programa”   | 172 |
| V. El régimen dispuesto en el Decreto 788/2019 y su posterior suspensión mediante los Decretos 36/2019 y 47/2021                     | 173 |
| VI. Síntesis parcial   | 178 |

### **SECCIÓN G: CONCLUSIÓN**

|   |     |
|---|-----|
| I. Respuesta a la pregunta de investigación y verificación de cumplimientos de objetivos propuestos | 182 |
| II. Justificación   | 184 |
| III. Lineamientos para futuras propuestas de cambio   | 187 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| <b>Bibliografía y fuentes</b> | 189 |
|-------------------------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| <b>Anexos</b> | 204 |
|---------------|-----|

|  |     |
|--|-----|
| Anexo I: cuadro comparativo SINEP, régimen de posiciones establecido homologado por Decreto 788/19 y suspendido por acta acuerdo homologada por Decreto 47/2021. | 204 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| Anexo II: entrevistas a informantes clave | 206 |
|---|-----|

## SECCIÓN A: INTRODUCCIÓN. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

### I. INTRODUCCIÓN, RELEVANCIA Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El segmento que compone la Alta Dirección Pública (ADP) se encuentra incluido dentro del régimen de carrera en la Administración Pública Nacional (APN).

Una primera aproximación a la normativa vigente como a los convenios colectivos celebrados, permite advertir la existencia de una línea de cargos intermedia entre los funcionarios políticos, entendidos como aquellos cuya designación es reservada –en forma discrecional– a la autoridad de gobierno y comprende, asimismo, a los empleados de carrera donde predomina la planta permanente del Estado.

Este segmento directivo –responsable de conducir los equipos de trabajo que deberá llevar adelante las políticas planteadas por las autoridades políticas– se encuentra dentro del régimen de carrera, adquieren todos los deberes, derechos y garantías que la ley otorga a los empleados públicos, por lo cual necesariamente deben reunir los requisitos de ingreso y las exigencias establecidas según el nivel jerárquico que corresponda.

De este modo, una de las garantías con la que deberían contar *a priori* los directivos públicos es la estabilidad en el empleo, del mismo modo en que la tienen garantizada todos los empleados de carrera.

Sin embargo, la realidad demuestra que se ha establecido como práctica habitual la modalidad de designación de funcionarios directivos en forma transitoria, en reiteradas ocasiones con excepción al cumplimiento de los requisitos para acceder a los cargos.

Esta modalidad implica que los directivos no cuentan con estabilidad en el cargo ya que, al no ser designados mediante los procesos establecidos para el acceso, su continuidad se encuentra estrechamente vinculada con la permanencia en el cargo de la autoridad política que lo designa.

La continuidad de esta particular circunstancia puede aparejar, como consecuencia, dificultades para implementar políticas públicas de mediano y largo plazo, además de establecer límites u obstáculos al desarrollo profesional de los empleados de carrera. La situación descrita posee, asimismo, un

contexto signado por distintos intentos de reformas al régimen de ADP –en las últimas cuatro décadas– sin que ninguno de ellos lograra perdurar en el tiempo, ya sea por permanecer inconclusos o por haber sido politizados (Zuñanic y Diéguez, 2018: 8).

En consecuencia, consideramos pertinente analizar las causas del fenómeno señalado y establecer, de ser posible, las razones por las cuales los resultados no han sido los esperados por el legislador y las distintas gestiones a cargo de la administración pública.

Para ello, hemos considerado también necesaria la realización de un diagnóstico objetivo de la situación actual en Argentina y en experiencias comparables, a fin de contar con aportes que no sólo permitan advertir posibles reformas exitosas, sino además enriquecer y fundamentar, con mayor información, nuestras reflexiones posteriores.

De igual modo, aspiramos –de resultar posible– a sugerir la elaboración de propuestas de modificación al sistema de carrera y exteriorizar algunos lineamientos que podrían tenerse en cuenta para futuros proyectos o iniciativas de modificaciones en el tema, como forma de contribuir al fortalecimiento de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública.

## **II. PLANTEO DEL TEMA**

Como hemos señalado, la ADP está conformada por el cuerpo de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan como “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia. En este sentido, son los responsables de gestionar estratégicamente y operativamente una organización estatal, así como también, gestionar su entorno político. De esta manera, constituyen un engranaje fundamental del sistema de función pública. En el caso de la APN, este segmento directivo está integrado por los Directores Nacionales y Generales, Directores y Coordinadores (Diéguez, Rubio y Zuñanic, 2019: 7).

Las primeras aproximaciones al fenómeno descrito anteriormente, permiten observar que en la APN, la gran mayoría de los cargos de dirección son cubiertos por individuos cuya designación se realiza forma transitoria, sin pasar por el correspondiente concurso de oposición y antecedentes, y los

cuales finalizan su gestión conjuntamente con el funcionario político. De esta forma, se designa en cargos que, conforme la normativa se encuentran integrados en la carrera administrativa, a funcionarios que no forman parte de la misma, en reiteradas ocasiones mediante excepción al cumplimiento de los requisitos de acceso a dichos niveles.

Una primera aproximación sobre el problema de nuestro estudio, permite observar los exiguos casos de funcionarios designados a través de concurso en cargos con “Funciones Ejecutivas”<sup>1</sup> desde la homologación del sistema de carrera, en primera instancia mediante el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA, homologado mediante Decreto 993/1991) y luego, a partir del año 2008, mediante el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP, homologado por Decreto 2098/08).

En la República Argentina, no obstante, la existencia de normas que obligan a generar un sistema de selección abierto, meritocrático y por concurso para la ADP no encuentra, prácticamente, antecedentes que demuestren su cumplimiento.

La realidad fáctica indica que, si bien el espíritu de la norma es brindar estabilidad a los funcionarios que ocupan los puestos de mayor dirección –ya que en su génesis fueron creados como cargos “de carrera”– lo cierto es que, ante la falta de llamado a concurso y la adicional necesidad propia de cada gestión de recurrir con la primera línea de funcionarios afines o de confianza, han sido escasos los concursos que se han concretado, cuestión que en la práctica explica, preliminar y prácticamente, que la mayoría de los puestos de ADP son designados en forma “transitoria” por plazos de 180 días.

De esta forma, los máximos cargos del escalafón de carrera se convierten en pseudo cargos políticos ya que, en los últimos años –además de los Ministros, Secretarios y Subsecretarios, que constituyen los puestos eminentemente políticos– se han “politizado” los cargos de carrera. La aludida explicación preliminar de esta circunstancia está dada por la posibilidad de obtener una remuneración superior dentro del escalafón, o bien por ser aquellos cargos que tienen la dirección de las áreas sustantivas de las

---

<sup>1</sup> El artículo 19 del Decreto 2098/08 define a las funciones ejecutivas al establecer que “(...) se entenderá por tal, el ejercicio de un puesto de trabajo que comporte la titularidad de una Unidad Organizativa de nivel superior a Departamento, aprobada en la respectiva estructura organizativa.”. En la APN las funciones ejecutivas constituyen los puestos directivos dentro del régimen de carrera, y están conformadas por las Direcciones Nacionales/Generales, Direcciones y Coordinaciones.

jurisdicciones y, en consecuencia, se prioriza un criterio de confianza por sobre el mérito.

Ante esta situación, surge la necesidad de plantear si el actual régimen de ADP –entendiendo por tales aquellos que perciben suplementos por Funciones Ejecutivas– responde a las necesidades de los funcionarios políticos que, cabe recordar, son quienes se encuentran legitimados para llevar adelante la dirección de las políticas públicas, como también establecer si esta realidad fáctica genera algún impacto negativo en el desarrollo profesional del personal y como consecuencia en su desempeño.

### **III. OBJETIVOS**

#### **III.a) Objetivo general:**

- ✓ Analizar si la forma en que se encuentra estructurado el actual sistema de ADP dentro de la carrera administrativa responde, en la práctica, a las reales necesidades de las gestiones de gobierno o si resulta pertinente desarrollar un sistema distinto al vigente.

#### **III.b) Objetivos específicos:**

- ✓ Analizar los alcances de la normativa vigente en materia de estabilidad de los empleados públicos;
- ✓ Analizar la forma de designación en cargos Directivos en la Administración Pública Nacional y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Convenio Colectivo de Trabajo;
- ✓ Determinar la conveniencia o no de una modificación en el esquema de carrera en el cual se contemple la posibilidad que los funcionarios políticos sean quienes designen a los funcionarios de ADP, y estos últimos deban finalizar sus funciones al finalizar las del cargo político;
- ✓ Estudiar comparativamente el sistema de Funciones Ejecutivas vigente en la Administración Pública Nacional en relación con los sistemas de ADP de otros países que hubieran experimentado cambios en sus sistemas;
- ✓ Identificar las principales fortalezas y debilidades detectadas en el sistema de Funciones Ejecutivas vigente en la Administración Pública

Nacional, las experiencias internacionales y la bibliografía al respecto, contrastando empíricamente los resultados a partir de la información recopilada de cada uno de los casos escogidos; y,

- ✓ Analizar los rasgos principales del funcionamiento de la ADP e interpretar el significado y validez que los actores protagonistas del sistema de carrera otorgan al mismo.

## **IV. HIPÓTESIS**

### **IV.a) Hipótesis principal:**

Los funcionarios políticos designan –transitoriamente y sin estabilidad– a colaboradores de su máxima confianza en cargos de ADP, en ocasiones mediante excepción al cumplimiento de los requisitos de acceso a los cargos, confundiéndose estas funciones ejecutivas con cargos de naturaleza política.

### **IV.b) Hipótesis derivadas:**

- 1) Los empleados que forman parte de la carrera administrativa encuentran límites a su desarrollo profesional, atento la dificultad en el acceso a los cargos de ADP; y,
- 2) El actual régimen de carrera administrativa presenta falencias que ameritan una revisión integral del sistema, a fin de contemplar un equilibrio entre las necesidades de las autoridades políticas y el desarrollo de carrera del personal.

## **V. MARCO TEÓRICO**

Para la construcción del marco teórico hemos seguido los lineamientos planteados por Hernández Sampieri, quien sostiene la importancia de limitar su desarrollo a efectuar una revisión de los antecedentes del planteamiento específico del tema en estudio (Hernández Sampieri, 2009: 78).

El presente trabajo de investigación busca analizar la actualidad del régimen de estabilidad en los cargos que conforman la ADP, partiendo de una hipótesis que sostiene que las autoridades políticas designan colaboradores de su máxima confianza en cargos que se encuentran dentro de la estructura de la carrera administrativa, sin estabilidad y muchas veces mediante excepción a los requisitos de acceso a tales puestos.

### **V. a) Conceptos y definiciones de Alta Dirección Pública:**

El objeto de análisis de la investigación está constituido por la ADP. En función de ello, hemos entendido necesario en primer lugar efectuar una indagación conceptual de la misma.

La revisión de la normativa que regula el servicio civil en la APN no ha permitido hallar una definición conceptual de “ADP”. El análisis de la Ley Marco de Regulación de Empleo Pública (Ley 25.164), su decreto reglamentario 1421/02, el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG) homologado por Decreto 214/06 ni el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial homologado por Decreto 2098/08 (SINEP) permiten concluir que no hay normativamente una concreta definición de ADP.

Sin embargo, en una primera aproximación, es posible establecer que cuando hablamos de ADP nos estamos refiriendo a un conjunto de funcionarios públicos que constituyen una bisagra entre el poder político y la burocracia tradicional, es decir, con exclusión de los funcionarios políticos. La idea puede completarse con las reflexiones de Campos Ríos, para quien la ADP “(...) está constituida por personal técnico reclutado –al menos, en parte– meritocráticamente, cuya tarea consiste en garantizar la articulación entre la burocracia y los miembros del gobierno, es decir, funcionarios políticos” (Campos Ríos, 2017: 3).

Por su parte, la Carta Iberoamericana de la Función Pública –suscripta por la República Argentina– desarrolla una definición de ADP al establecer que se trata de “(...) aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos”. (Carta Iberoamericana de la Función Pública. Cap. V).

### **V.b) Conceptualización de los modelos de Alta Dirección Pública:**

Asimismo, y para poder desarrollar conclusiones que reúnan los requisitos del rigor académico, hemos considerado importante investigar los posibles

modelos de ADP, desde el tradicional sistema de carrera, el de posiciones, o los sistemas politizados, como también recabar los antecedentes y experiencias de reformas de ADP desarrolladas con el objetivo de determinar las fortalezas y debilidades de los mismos y resultados obtenidos.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública efectúa recomendaciones a los Estados signatarios en la que se propone caracterizar a la ADP, como una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones que integran la función pública ordinaria, considerando que su consolidación y profesionalización redundará en un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.

Al respecto, Jiménez Asencio, conceptualiza tres modelos posibles de ADP, cada uno con características propias: 1) un sistema orientado en la carrera, en el cual el acceso a la ADP se produce como parte del progreso de los miembros del sistema de función pública; 2) un modelo politizado, en el cual los puestos directivos son ocupados por intermedio de la designación discrecional de la autoridad política; y 3) un modelo profesionalizado, cuyas características salientes el establecimiento de un sistema de selección abierto, el desarrollo de acuerdos de gestión que serán suscriptos por los funcionarios, y la variabilidad en las remuneraciones del segmento directivo (Jiménez Asencio, 2018: 6, 7, 28, 56).

### **V.c) Sistemas de función pública:**

De acuerdo a lo expuesto, la ADP forma parte de un sistema al que se conoce como “función pública” y que, según la definición de Parada Vázquez, está constituida por el conjunto de personas de las cuales se sirve el Estado y que “(...) tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra” (Parada Vázquez, 1994: 371).

Este sistema de función pública exige que, para ingresar al mismo, deban atravesarse procesos de selección en los cuales pueda demostrarse el mérito como criterio prevaleciente. En idéntico sentido, Hintze, define al sistema de función pública como “(...) el instrumento que emplean las burocracias para proveer los recursos humanos necesarios y, en sus estadios más avanzados,

para procurar que dichas estructuras tengan menores o mayores grados de racionalidad técnica” (Hintze, 2011: 12).

Asimismo, hemos tenido en cuenta que parte de la literatura relevada establece una diferencia entre “empleados públicos” y “funcionarios públicos” (Marienhoff, 1970; Bielsa, 1963) lo cual si bien conforme para la doctrina contemporánea deviene en una distinción abstracta (Gordillo, 2017), amerita su estudio como forma de comprender mejor la situación y la totalidad de la bibliografía.

A lo largo del trabajo de investigación, examinaremos el funcionamiento de la ADP en la administración central y, desde ese lugar, se intentará corroborar la existencia de razones que ameriten la necesidad de avanzar en una reforma en la normativa que rige a ese segmento de funcionarios.

Algunos aspectos que resultan relevantes del problema relacionado con la actualidad del régimen de ADP, se pueden visualizar a través de la alta rotación de los directivos y la escasa duración de los mismos en sus funciones. Los informes elaborados por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, demuestran con datos precisos que existe un marcado uso de las designaciones transitorias como modalidad de acceso a los puestos directivos.

La literatura especializada describe dos sistemas de función pública: 1) un sistema abierto y 2) un sistema cerrado.

El sistema abierto, se caracteriza por la centralidad en las posiciones dentro de la organización y no la carrera, en sentido escalafonario. Una vez que la autoridad competente ha determinado la demanda para un puesto en particular, buscará candidatos adecuados para el puesto, por lo que la especialización es la característica básica del sistema (Parada Vázquez, 1994: 373; Ramió Matas y Salvador, 2003: 67).

El sistema cerrado, se trata de un sistema que se encuentra concebido para permitir al ingresante, luego de transcurrido un riguroso proceso de selección, desarrollar toda su carrera hasta su retiro por jubilación. En base a esto, el mecanismo requiere que se establezca un mecanismo de promoción, a través de la evaluación del desempeño y la certificación de calificación, brindando oportunidades para alcanzar el nivel más alto especificado en la normativa. El camino que desarrollan los empleados durante el período

administrativo se organiza según un sistema progresivo denominado "carrera". (Jiménez Lechuga, 2011: 282).

#### **V.d) Descripción del marco normativo en el Empleo Público:**

La Ley N° 25.164 denominada "Ley Marco de Regulación del Empleo Público", sancionada el 15 de septiembre de 1999, es una norma que posee disposiciones tendientes a regular los aspectos de la relación de empleo, en materia salarial como así también respecto a las condiciones de trabajo, ingreso, permanencia y egreso de los trabajadores que se desempeñan en la APN.

Establece asimismo, que las disposiciones allí contenidas son de carácter general y serán adecuadas a los sectores de la administración pública que presenten características particulares por medio de la negociación colectiva sectorial prevista en la Ley 24.185.

La Ley Marco establece una diferencia entre las autoridades o funcionarios políticos, a los que taxativamente exceptúa de las previsiones de la misma, y el personal de carrera y con contrataciones especiales, que sí estarán amparados por la norma, dentro de los cuales se encuentran comprendidos los cargos de dirección.

En materia de negociación colectiva, en la APN se han celebrado dos convenios colectivos de carácter general: el convenio colectivo homologado por decreto N° 66/99 y el convenio homologado por decreto N° 214/06 que lo renueva y se encuentra vigente en la actualidad, cuyas disposiciones establecen la posibilidad de desarrollar negociaciones colectivas sectoriales.

De esta forma, el antecedente inmediato al primer convenio colectivo sectorial celebrado en la APN y que fuera homologado por decreto 2098/08 es el "Régimen Jurídico Básico de la Función Pública" (decreto 993/01), mediante el cual se instituyó el Sistema Nacional de la Administración Pública (SINAPA) que en su génesis tenía la finalidad de reducir la gran dispersión de regímenes escalafonarios vigentes en ese momento.

Fue recién en 2008, a través del Decreto 2098/2008 del Poder Ejecutivo Nacional, que se homologó el primer convenio colectivo de trabajo sectorial para el conjunto de trabajadores con mayor representación de personal civil en

la APN. Este acuerdo paritario constituyó una virtual actualización del SINAPA el cual pasó a ser reemplazado por el SINEP, que constituye el convenio vigente en la actualidad.

#### **V.e) Conceptualización del régimen de estabilidad:**

En el marco del presente trabajo, la observación resulta importante porque hemos partido de un supuesto en el cual el desempeño de los servidores públicos que revisten en cargos de ADP se encuentra limitado por la falta de estabilidad en los cargos.

En este sentido, se procura indagar con el fin de establecer si la estabilidad es necesariamente un instrumento que permita mejorar las políticas públicas o si por el contrario, se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo de las gestiones de gobierno.

La Constitución Nacional consagra en su artículo 14 bis la garantía de estabilidad del empleado público. Esta garantía ha sido reglamentada por las leyes que regulan el empleo público, quedando establecido que, para acceder a la misma, el funcionario debe haber ingresado a la APN mediante los procesos de selección que a tales efectos se hubieran desarrollado.

En el caso particular de los cargos que integran la ADP, es decir aquellos que implican el desarrollo de funciones ejecutivas, la normativa establece que la estabilidad en la función será garantizada por el término de cinco años, continuando luego en función de la estabilidad adquirida en el nivel y grado que estuviera asociado a ese cargo, salvo claro está que vuelva a concursar.

Cabe señalar, que la garantía de estabilidad de los funcionarios públicos no es exclusiva de nuestro país, sino que es básicamente reconocido en la mayoría de países por dos razones básicas: por un lado, es necesario mantener la continuidad de las políticas públicas y por otra parte, la necesidad de tener personal experimentado básicamente teniendo en cuenta que la función de los directivos públicos es implementar las políticas propuestas por los funcionarios de gobierno.

Para analizar este punto en particular, resultará pertinente presentar el marco conceptual de las experiencias recabadas en los Sistemas de ADP

implementados en Chile, Perú y Nueva Zelanda, lo que permitirá observar los resultados obtenidos desde su implementación.

#### **V.f) La politización de la carrera administrativa:**

Las primeras aproximaciones al tema en estudio, permiten observar la ausencia de concursos y las designaciones transitorias carentes de estabilidad. Esta circunstancia no solo resulta esquiva a las exigencias de responsabilidad, sino que debilitan un sistema que en su origen preserva la carrera administrativa y los puestos directivos de la posibilidad que se lo utilice para el desarrollo de prácticas clientelares.

Resulta aclaratorio lo señalado por Oszlak, citando a Longo, en oportunidad de describir que los aparatos partidarios “piensan en clave de mercado electoral, acostumbran a ser los gestores interpuestos de las prácticas de clientelismo y tienden a percibir por ello el control del empleo público como un recurso de poder irrenunciable y muy particularmente en los casos de ADP” (Longo, citado en Oszlak, 2009: 14). Asimismo, el propio Longo recuerda que “Tanto la seguridad jurídica como la eficaz provisión de los servicios públicos exigen organizaciones públicas no patrimonializadas por la política ni capturadas por intereses particulares.” (Longo, 2004: 86).

Cuando los puestos del Estado pasan a convertirse en una especie de “botín” que se reparte en forma de premio frente a una buena elección política, queda encerrada la posibilidad de concebir un sistema de rasgo clientelar que se alimentará de la “venta” de puestos en la administración a cambio de apoyos en campaña y votos. Villoría Mendieta recuerda que, “(...) la posibilidad de ser contratado tras la victoria electoral es uno de los incentivos mayores para la fidelidad partidista” (Villoría Mendieta, 2008: 129).

Esta distorsión en el sistema es aún más flagrante cuando lo que se pone en juego son los puestos directivos, los cuales poseen una remuneración diferencial en la estructura salarial de la administración pública.

De esta forma, el control del empleo por la política no se reduce a salarios superiores, sino que también sirve, según Echevarría (2006), “(...) para reducir los espacios de autonomía técnica que los funcionarios suelen obtener en

ciertos sectores y que pueden ser percibidos como captura (corporativismo) y limitación de la acción política de gobierno” (Echebarría, 2006: 3).

En la misma línea de razonamiento Longo –citando a Evans y Rauch– afirma que la sustitución de un “sistema de padrinazgo” por una burocracia pública profesional es una condición, no suficiente pero sí necesaria, para el desarrollo de los países. Para ello, esta burocracia “weberiana” exigiría la concurrencia de tres características institucionales a las que considera clave: a) reclutamiento por mérito mediante sistemas de selección en base a competencias; b) procedimientos específicos -no políticos- para contratar y desvincular; y c) desarrollo de una carrera profesional basada en promoción interna (Evans y Rauch citados en Longo, 2001: 8).

## **VI. ESTADO DEL ARTE INICIAL**

Al momento de presentar la propuesta de investigación, hemos advertidos que han sido varios los autores que han analizado la profesionalización del empleo público y el acceso a los cargos de la más ADP desde los más diversos enfoques, sin embargo, no es muy abundante la doctrina que aborde una descripción de la situación fáctica en la APN.

En efecto, oportunamente señalamos a Iacoviello, quien recordaba que a pesar que el desarrollo de competencias directivas es considerado un “factor crítico” como instrumento para mejorar el desempeño de la administración pública y los procesos de modernización, “En América Latina son escasos los estudios que han abordado sistemáticamente los procesos de institucionalización de sistemas de ADP” (Iacoviello, Llano y Ramos, 2017: 173, 175).

En función de ello, el estudio específico que propició con esta investigación procuró analizar la situación fáctica, la normativa vigente, los proyectos de reformas, y el sistema de carrera administrativa, pensando propuestas de mejora en los sistemas de ADP en la Argentina que pueda comprender los paradigmas vigentes en la APN.

Cabe destacar que, de la revisión bibliográfica preliminar efectuada con anterioridad, hemos advertido la importancia de la revisión literaria, en la inteligencia que brinda la posibilidad de analizar y discernir si la teoría y la

investigación existente sugieren una respuesta –al menos parcial– a la pregunta de investigación, como también permite orientarse en la dirección a seguir (Hernández Sampieri, 2019: 68).

Lo anterior encuentra fundamento en Zuvanic y Diéguez (2016), quienes en el marco de sus trabajos realizados para el CIPPEC<sup>2</sup>, han analizado el equilibrio entre la meritocracia y el sistema político, de forma de diferenciar aquellos que deben acceder a los cargos jerárquicos a través del mérito basado en la experiencia, la capacitación y su idoneidad, y aquellos que acceden por intermedio de la política, sin perjuicio de que estos últimos puedan contar también en ciertos casos con la idoneidad requerida para el puesto.

Asimismo, autores destacados como, Longo (2013), Iacoviello, Llano y Strazza (2011 y 2012), han desarrollado un análisis de la profesionalización y del fortalecimiento de la ADP; en un estudio comparativo entre las diferentes legislaciones de los sistemas de profesionalización, aunque no de modo exhaustivo respecto de la ADP, en particular, referida a la República Argentina.

Diéguez (2018) en su ensayo presentado en el CIPPEC<sup>2</sup> desarrolló “Cinco propuestas para profesionalizar y jerarquizar la ADP” en el cual se pregunta “¿Qué tenemos que hacer para repensar el rol y las funciones de los directivos públicos en forma estratégica?” desarrollando –según su visión– cuatro recomendaciones de mejoras necesaria y de implementación posible (Diéguez, 2018<sup>3</sup>).

Otra destacada obra para orientar inicialmente la investigación es la desarrollada por Salas y Wegman, titulada “Para el Servicio Civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades”, en la cual analizan, desde su experiencia, la importancia de establecer condiciones de mérito e idoneidad para el acceso a la función pública (Salas y Wegman, 2016).

Asimismo, cabe destacar que el CIPPEC, en el marco del proyecto “Metas estratégicas para transformar Argentina”, desarrolló un documento denominado “Reformas en la ADP para mejorar la gestión del Estado”. Allí se ha establecido

---

<sup>2</sup> Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

<sup>3</sup> Recuperado de <https://www.cippec.org/textual/cinco-propuestas-para-profesionalizar-y-jerarquizar-la-alta-direccion-publica/>

que “Definir una propuesta de reforma del espacio directivo requiere consensos en relación a qué se busca cambiar y cómo se pretende implementar estos cambios”.<sup>4</sup>

No obstante, si bien todas estas obras han resultado en un aporte fundamental para el inicio de la presente investigación, el desarrollo posterior de la tesis no sólo profundiza el relevamiento y el análisis teórico, sino que además dedica especial atención a la empiria como eje fundamental para la comprensión de la actualidad del tema propuesto.

## **VII. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS UTILIZADAS**

Considerando que uno de los objetivos de esta investigación es describir y analizar la actualidad del régimen de ADP, se consideró que, en un primer momento, resultaba adecuado trabajar desde una perspectiva descriptiva con una base empírica y una reflexión comparada de los casos de Chile, Perú y Nueva Zelanda, utilizando respecto de estos últimos como fuentes principales, los informes del BID (2006 y 2014), distinta bibliografía especializada y revisar los aportes que pueden ofrecer los portales de datos abiertos.

En efecto, el criterio metodológico adoptado se encuentra justificado, toda vez que la elección de un diseño de investigación descriptivo es pertinente, según Hernández Sampieri (2010), cuando se tiene como propósito dar cuenta de cómo es y el modo en que se manifiesta un determinado fenómeno en la realidad. Por lo expuesto, y teniendo en consideración los objetivos investigativos que se han propuesto al presente, se ha considerado que es la modalidad de trabajo pertinente.

Cabe señalar que esta investigación posee un carácter transversal, ya que está centrada en conocer la actualidad del sistema de ADP en la administración pública, y de relevar las razones principales por las cuales dichos funcionarios mayoritariamente no gozan de la garantía de estabilidad. Al respecto, Hernández Sampieri entiende que este tipo de investigaciones son procedentes cuando el propósito es “(...) describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (Hernández Sampieri, 2010: 154).

---

<sup>4</sup> CIPPEC, recuperado de <https://www.cippec.org/proyecto/meta-alta-direccion-publica-profesional/>

Finalmente, se analizaron distintos estudios, especialmente los formulados por el CIPPEC con datos relevados en los períodos en estudio. En el relevamiento y examen de estudios también se incluye la recopilación de información obtenida del Boletín Oficial y los distintos informes de gestión de la Secretaria de Gestión y Empleo Público los cuales permitirán obtener datos precisos y objetivos, por tratarse de fuente directa y verificable.

### **VII.a) Recursos informáticos:**

Para el procesamiento de datos se ha utilizado la aplicación “*Atlas.ti*”<sup>5</sup>, debido a que permite un adecuado manejo de datos ya sea de texto, gráficos, audio y video, facilitando la búsqueda de parámetros y patrones determinados en la investigación.

Asimismo, para la transcripción de algunas de las entrevistas realizadas, se utilizó como soporte el programa “*Express Scribe*”<sup>6</sup> que ha permitido la realización de un análisis cualitativo – asistido y favorecido por la centralización de la información en cuanto a su almacenamiento y posterior análisis– el cual, al facilitar el traspaso del audio a texto sin necesidad de la utilización de mecanografía, evita distorsiones con el mensaje original, más allá de aquellas adecuaciones mínimas que, como entrevistador, resultan necesarias (eliminación de muletillas, silencios, etc.).

### **VII.b) Diseño de investigación:**

Para la investigación, se utilizó un diseño no experimental, en tanto permite analizar los fenómenos tal como se encuentran en su contexto natural. En lo que respecta al marco de análisis, se ha ubicado principalmente bajo el paradigma de los estudios cualitativos, con aportes de la metodología cuantitativa.

En consecuencia, se empleó un tipo de diseño transversal, en el cual se efectuarán estudios descriptivos, correlacionales, estudio de casos, y estudios etnográficos, este último, por considerarlo un método de estudio o de investigación directa que tiene como objetivo observar y registra las prácticas

---

<sup>5</sup> Descargado de <https://atlasti.com/free-trial-version/>

<sup>6</sup> Descargado de <https://www.nch.com.au/scribe/es/kb/free.html>

culturales y los comportamientos sociales, decisiones y acciones de los diferentes grupos humanos, es decir, su identidad cultural dentro de la organización.

Para su desarrollo, entrevistó a actores relevantes del sistema, valiéndonos de un cuestionario preliminar y semi estructurado, cuyas preguntas resultan aptas de aplicación para un conjunto de personas que poseen conocimiento en la materia.

### **VII.c) Técnicas de recolección de datos:**

Las mismas están focalizadas esencialmente en tres técnicas de recolección de datos cualitativos consideradas las más destacadas en las ciencias sociales, es decir 1) observación; 2) entrevistas en profundidad a informantes clave; y 3) análisis documental.

Para la faz empírica del trabajo, se realizaron distintas actividades entre las que se destacan: 1) estudio de las teorías y prácticas en la APN y en las Administraciones Públicas comparadas seleccionando para ello los casos de Chile, Perú y Nueva Zelanda; 2) relevamiento de fuentes documentales: Boletín Oficial, dictámenes, normativa, bases de datos; 3) trabajo de campo mediante entrevistas en profundidad tanto a funcionarios de larga trayectoria como a empleados de carrera y representantes sindicales; y, 4) procesamiento y análisis del conjunto de la información.

En lo que respecta a la metodología cualitativa, se desarrolló a partir del estudio de casos. Para ello se realizaron entrevistas focalizadas, semi-estructuradas y en profundidad. Se recurrirá a un conjunto de informantes claves que incluyan: a) responsables de las áreas de Recursos Humanos; b) empleados públicos ubicados en cargos superiores e inferiores de la carrera; c) referentes gremiales de las dos entidades que representan a los empleados públicos nacionales, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN); d) funcionarios y ex funcionarios gubernamentales de rango superior. La muestra será intencionada y flexible y los resultados de las entrevistas focalizadas han sido analizadas utilizando distintas técnicas de análisis estructural.

La utilización del método descriptivo permitió precisar las características del fenómeno observado ya que este método ha permitido ofrecer una definición de la realidad.

#### **VII.d) Fuentes de información:**

Fueron esencialmente primarias debido al análisis y recopilación de literatura especializada en la materia. Asimismo, se han realizado entrevistas semiestructuradas, las cuales se han diseñado específicamente para el desarrollo de esta investigación. A pesar de esto, también se han utilizado algunas fuentes secundarias de información, entre las que se destacan dictámenes de la Oficina Nacional de Empleo Público, de la Procuración del Tesoro de la Nación, las exposiciones de motivos de legisladores, entre otros.

De este modo, en este trabajo se han realizado dos tipos de análisis. Un primer análisis en el que se han examinado la bibliografía, como un relevamiento de las normas y convenios colectivos que rigen al Servicio Civil, por lo que estas consideraciones podrían ser válidas para explicar, en términos legales el “deber ser” de la ADP, y de ese modo poder compararlo con la actualidad fáctica.

En una segunda instancia, se desarrollaron las entrevistas semiestructuradas por medio de las cuales se ha trazado el objetivo de analizar las perspectivas y opiniones de los diversos actores que conforman el sistema. En este sentido, y dado que dos de los objetivos específicos se refieren a la “interpretación y análisis de los significados que los diferentes actores dan al régimen de ADP”, y la valoración que se hace de la carrera pública, se entiende que el estudio se orienta a una indagación de tipo fenomenológica.

#### **VII.e) Las entrevistas:**

Siguiendo a Hernández Sampieri, se ha considerado que el propósito de las entrevistas es obtener respuestas en la perspectiva del entrevistado, pero fundamentalmente para obtener información en primera persona. Señala el autor que el entrevistador debe escucharlo con cuidado y estar interesado en el contenido y la narrativa de cada respuesta (Hernández Sampieri, 2014: 405).

La elección del tipo de entrevista semiestructurada, tuvo la finalidad de evitar al participante sienta que se encuentra frente a un interrogatorio, para lo cual se buscó generar un clima de confianza con el entrevistado.

Para lograr estos objetivos, se planteó la necesidad de realizarlas en forma anónima con el objetivo de asegurar la posibilidad de obtener información más profunda y menos limitada. Se ha considerado que, resguardar la identidad de los entrevistados facilite que se sientan con un mayor grado de libertad para expresarse, en particular teniendo en cuenta que la gran mayoría de las personas entrevistadas actualmente forman parte de la APN y de este modo se garantiza la posibilidad que puedan expresarse con mayor libertad.

### **Cuestionario:**

A los efectos de desarrollar la entrevista inicialmente se ha planteado el siguiente cuestionario:

- 1) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la APN son designados por excepción y de manera transitoria?
- 2) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?
- 3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?
- 4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?
- 5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?
- 6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?
- 7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿por qué?
- 8) Según su visión, ¿Cuáles son los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la APN?

- 9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?
- 10) A modo de cierre, ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

## SECCIÓN B: SITUACIÓN FÁCTICA

### I. LA “FUNCIÓN PÚBLICA” COMO SISTEMA

Una de las hipótesis derivadas en el presente trabajo de investigación sostiene que el actual régimen de carrera administrativa presenta falencias que ameritan una revisión integral del sistema, a fin de contemplar un equilibrio entre las necesidades de las autoridades políticas y el desarrollo de carrera del personal.

Para ello, se ha propuesto entre los objetivos específicos, analizar los alcances de la normativa vigente en materia de estabilidad de los empleados públicos.

La correcta identificación de aquellos elementos conceptuales que constituyen la Función Pública facilita la comprensión de la realidad actual en la Administración Pública Nacional, partiendo desde lo conceptual hacia su aplicación, a la vez que coadyuva en la producción de teorías y formulaciones conceptuales, a través de las cuales se puedan crear condiciones de aplicación en la realidad fáctica.

Acorde al Capítulo Quinto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>7</sup> se sitúa la denominada “ADP”, conformada por el segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, que tiene por función dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas.

Este segmento directivo constituye una parte del amplio sistema de función pública, el cual determina la relación laboral de los recursos humanos que se desempeñan en la Administración Pública con su empleador: el Estado.

#### *1.a) Definición conceptual:*

La “Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública” en el segundo párrafo del artículo 1 ensaya una definición de “Función Pública” y la entiende como “(...) toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria,

---

<sup>7</sup> Recuperada de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”. Lo anterior se completa, con una visión más amplia y diversa con el texto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública –que tiene en cuenta la heterogeneidad y diversidad determinada por cultura organizacional<sup>8</sup> de los Estados que la suscriben– cuyo Capítulo Primero establece que:

“La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”.<sup>9</sup>

Siguiendo este concepto, se desprende que el capital humano constituye un componente esencial en la función pública, en el cual se involucran la formas de vinculación de los recursos humanos con el Estado, las diversas clases de sistemas de carrera, el proceso de ingreso, el régimen jurídico del conjunto de empleados públicos, incluyendo los convenios colectivos celebrados con intervención de los representantes de los trabajadores (en el caso de la APN la UPCN y ATE), el régimen salarial, disciplinario y sancionatorio entre otros aspectos.

En concordancia con esta definición, Parada Vázquez destaca que la función pública está constituida por el conjunto de personas de las cuales se sirve el Estado y que “(...) tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra” (Parada Vázquez, 1994: 371).

De acuerdo con estas definiciones, deviene necesario analizar la forma de clasificación del personal que se desempeña en la APN.

Teniendo en consideración su vinculación laboral puede clasificarse del siguiente modo:

- 1) Cargos extra-escalafonarios: se caracterizan por el desempeño transitorio y cuya duración en general se encuentra condicionada a los

---

<sup>8</sup> En particular se tratará la cultura organizacional en la Sección “C” del presente trabajo.

<sup>9</sup> Ley 25.188, denominada “Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.”

funcionarios que ocupan cargos políticos, tal como el caso del “personal de gabinete” (artículo 10, Ley 25.164)<sup>10</sup>;

- 2) El escalafón general: también conocido como el personal de carrera –en términos de Marienhoff: la “burocracia”<sup>11</sup>– cuyas funciones se encuentran determinadas según las categorías y niveles establecidos en la Ley 25.164, su decreto reglamentario y los correspondientes convenios colectivos de trabajo, destacándose entre ellos el CCTG homologado por el Decreto 214/06, dentro del cual se encuentra comprendida la mayoría del personal actualmente activo de la APN. Estos cargos –de acceso exclusivo mediante concurso– poseen la denominada “estabilidad propia” consagrada por la Constitución Nacional en su artículo 14 bis;
- 3) Otros escalafones: en este grupo encontramos aquellos “escalafones especiales” como ser el personal de las fuerzas de seguridad, fuerzas armadas y el régimen aplicado por algunos organismos o dependencias que –por su especial función– poseen sus propios escalafones, tal es el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), o los entes reguladores, (Ley de Contrato de Trabajo); y,
- 4) Otras modalidades contractuales: comprende la existencia de algunas modalidades especiales de contratación, como la establecida mediante el Decreto 1109/07 bajo locación de servicios, y que fuera dispuesta para casos especiales y muy específicos sin relación de dependencia, así también algunos convenios de pasantías o contrataciones a través de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Iacoviello y Essayag afirman que la función pública es un “instrumento burocrático” que garantiza el desarrollo de los aspectos técnicos necesarios, dentro de las estructuras del Estado y mediante el cual se logran los objetivos

---

<sup>10</sup> Ley 25.164, denominada “Ley Marco de Regulación del Empleo Público.”

<sup>11</sup> Marienhoff la define como “El crecido número o gran cantidad de funcionarios y empleados públicos ha determinado una verdadera clase social llamada ‘burocracia’ (...), o sea el conjunto de funcionarios y empleados públicos, constituye el ‘órgano de ejecución de la política del gobierno’. Tal es el concepto puro de burocracia” (Marienhoff, 1970: 9).

delineados. Para ambas autoras, deben establecer “(...) reglas de juego aplicadas a lograr la disponibilidad del tiempo de trabajo de personas con la calificación requerida por los puestos de trabajo de la burocracia”. Según esta visión, la función pública se erige como un instrumento valioso, ya que permite gestionar los recursos humanos que se desempeñan en la administración pública, entendido por tal al talento humano que compone las burocracias (Iacoviello y Essayag, 2011: 1).

Asimismo, Hintze destaca que la función pública desempeña un rol fundamental tendiente a “(...) regular un juego de tensiones entre los tres principales actores que, en el plano institucional, colaboran y compiten cotidianamente”; siendo estos actores principales actores: 1) la conducción política; 2) la dirección y gerencia; y 3) el resto de las plantas, que gozan de estabilidad (Hintze, 2013: 46).

Definida conceptualmente a la función pública, como los elementos que la integran, resulta necesario profundizar en la misma de forma de analizar los sistemas que la componen.

### **I.b) Los sistemas de “Función Pública”:**

Una importante conceptualización del “sistema de función pública” es la desarrollada por Hintze al definirla como “(...) el instrumento que emplean las burocracias para proveer los recursos humanos necesarios y, en sus estadios más avanzados, para procurar que dichas estructuras tengan menores o mayores grados de racionalidad técnica.” (Hintze, 2011: 12). A su vez, la doctrina especializada entiende que la función pública se encuentra conformada por dos sistemas bien diferenciados: un sistema que se denomina “abierto” y otro calificado como “cerrado” (Ramió Matas y Salvador, 2003: 66; Hintze, 2011: 51; Parada Vázquez, 1994: 373; Gazier, 1972: 22, 123).

Ambos sistemas poseen una raigambre histórica y a través del tiempo, permitieron la generación de sistemas “mixtos” que comparten características comunes de los esquemas abiertos y cerrados.

#### **I.b.1) Los sistemas abiertos:**

En los sistemas “abiertos” de función pública, la centralidad la toman las posiciones dentro de la organización y no la carrera, en sentido escalafonario.

Una vez determinada por el órgano competente la necesidad en un puesto específico, se busca la persona adecuada para la cobertura de ese puesto y por esta razón, la especialización constituye en un rasgo básico del sistema. Este modelo exige un exhaustivo análisis de los puestos ya que, de esa labor, surge la necesidad y el perfil del candidato que lo ocupará, quien no formará parte de la burocracia o cuerpo en el que se integra, lo que determina una limitación ya que es incorporado a la carrera, razón por la cual su vinculación finaliza al abandonar el puesto concreto.

El correcto funcionamiento de los sistemas de función pública abiertos, exige de una adecuada descripción de los puestos, que constituye el punto de partida para la organización de los procesos de reclutamiento y selección (Parada Vázquez, 1994: 373; Ramió Matas y Salvador, 2003: 67).

Parada Vázquez recuerda que el sistema abierto contribuye a la economía de la administración toda vez que, al existir una relación tan estrecha entre el puesto y el funcionario que lo ocupa, ante la desaparición de la necesidad de dicha posición, quien la cubre es desvinculado en atención a que la premisa es no tener una dotación de personal mayor que la efectivamente requerida (Parada Vázquez, 1994: 374).

Gazier entiende que en los sistemas de estructura “abierta”, el servicio público debe ser considerado en un entorno como cualquier otro del ámbito privado, siendo reconocida la administración como una gran empresa que contrata y gestiona su personal en las mismas condiciones que todas las demás empresas (Gazier, 1972: 22). Bajo este paradigma, la administración se comporta como “un empresario que opera en el ámbito privado” y contrata personal para cubrir determinados puestos de trabajo precisos y específicos, teniendo en cuenta las competencias de la persona y su adecuación al perfil del empleo ofrecido (Jiménez Lechuga, 2011: 282).

En definitiva, para este sistema de función pública la designación de los funcionarios debe ser asimilado a la modalidad que utiliza el sector privado con sus gerentes.

#### *1.b.2) Los sistemas cerrados:*

El modelo “cerrado” de función pública es un sistema concebido para que el ingresante, luego de rigurosos procesos de selección, pueda permanecer y

desarrollar toda su trayectoria laboral hasta su retiro. En función de ello, el mecanismo lleva implícita la necesidad de establecer un régimen de promoción y de ascensos que, a través de evaluaciones de desempeño y calificaciones, proporcione la oportunidad de –según sus méritos– llegar hasta el más alto nivel establecido en los estatutos. Ese camino que el personal desarrolla durante su paso en la administración está organizado según un sistema de progreso al que se denomina “carrera” (Gazier, 1972: 22; Jiménez Lechuga, 2011: 282).

Según explican Ramió y Salvador, este modelo se basa en la:

“(…) polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la administración. Su operativización se da a partir de una estructura que se define por los cuerpos o colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (como la titulación o la especialidad, por ejemplo), dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional” (Ramió y Salvador, 2005: 66).

El sistema “cerrado”, se desarrolla con tres elementos fundamentales que, según Parada Vázquez; Ramió y Miguel, son: el estatuto, el cuerpo y la carrera.

- ✓ El estatuto: mediante el cual se imponen a los funcionarios los derechos, deberes y responsabilidades. Asimismo, pueden existir estatutos generales, o marco general y estatutos particulares que involucren a grupos específicos;
- ✓ El cuerpo: implica que la selección del funcionario no se realiza para ingresar en un puesto concreto y específico, sino que se ingresa a un “colectivo jerarquizado”, en el que permanecerá durante toda su carrera ocupando diferentes cargos dentro de la organización. y;
- ✓ La carrera: dentro de la cual el funcionario va a ir desarrollando su perfeccionamiento profesional a través de cursos específicos de capacitación y evaluaciones permanentes que le permiten progresar en forma vertical dentro de la organización (Parada Vázquez, 1994: 375; Ramió y Miguel, citados en Hintze, 2011: 51).

La vitalidad de este modelo requiere de la existencia de un itinerario profesional, que debe ser establecido por la administración, y en virtud del cual

el agente publico pueda lograr según sus méritos un progreso de ascenso (Martínez Marin, citado en Jiménez Lechuga, 2011: 281-282).

## **II. CARACTERIZACIÓN DE LOS EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS. CONCEPTUALIZACIÓN, DIFERENCIACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS TÉRMINOS**

Históricamente las nociones de “funcionario público” y “empleado público” se encontraban marcadamente diferenciadas en la doctrina. Si bien no había consenso, mayoritariamente se consideraba que existían diferencias entre unos y otros.

Al respecto, Marienhoff consideraba que entre ambos había una diferencia no solo conceptual, sino de “proyección jurídica”. Para confirmar su posición, sostenía que la diferencia entre ambos radica en el nivel jerárquico, toda vez que –según su visión– el funcionario público actúa “en cierto nivel superior” en tanto que el “empleado público” está encuadrado en niveles de menor trascendencia respecto de los funcionarios. Sin embargo, señala que “no es posible ni recomendable señalar una línea fija de separación entre el funcionario y el empleado, pues ello depende del caso concreto, del organismo administrativo de que se trate, etc.” (Marienhoff, 1970: 35 y 42).

Idéntica postura adopta Bielsa, quien diferencia entre “funcionario” y “empleado” público al advertir que: “Sustancialmente, el funcionario público representa al Estado, al paso que el empleado aporta su actividad personal, como lo haría un locador de servicio pero no tiene ejercicio de autoridad. El funcionario está vinculado al Estado por un cargo representativo de éste; en el empleado sólo hay una vinculación interna” (Bielsa, 1963: 29).

Para corroborar la posición dominante en la época, resulta interesante recordar lo expuesto por Marienhoff, en su cita a Duguit, quien afirmó:

“Todos están de acuerdo en que entre los numerosos agentes públicos hay que hacer una distinción; pero reina el más grande desacuerdo sobre el principio de esa distinción y sobre las consecuencias de ella... existen múltiples e importantes intereses en distinguir entre ‘agentes empleados’ y ‘agentes funcionarios’. En nuestro país se ha dicho que la distinción entre funcionarios y empleados tiene una base jurídica, y especialmente en la esfera administrativa, tan evidente, tan fecunda y tan necesaria por su valor práctico que es realmente absurdo negarla” (Duguit, citado en Marienhoff, 1970: 36).

Las corrientes teóricas cada vez más modernas han abandonado esta distinción. Para Fiorini, esta diferencia proviene de ascendencia europea y del siglo pasado y no puede soportar el argumento de una “crítica superficial”, a la vez que imposibilita desconocer que ambas figuras implican la realización de tareas de servicio que son remuneradas y en procura de “servicios y prestaciones colectivas”, razón por la cual se trataría de una distinción innecesaria (Fiorini, 1976: 128-129).

Finalmente esta última posición fue tomando mayor aceptación y, en consecuencia, la diferencia conceptual entre funcionarios y empleados públicos se limitó, progresivamente, tanto bajo el régimen de la Ley 22.140, antecesora de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público 25.164, criterio que luego encontró idéntica aceptación en la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo federal. En efecto sentido, la Sala II del fuero señalado consideró que la distinción entre funcionarios y empleados públicos es:

“(…) árdua y difícil de formular conceptualmente en terminos objetivos; comprende establecerla cuando una norma positiva lo requiere, pero ella se convierte en insustancial cuando como en la ley 21.274, los preceptos legales usan la denominación genérica de ‘personal’, pues ello revela que el legislador no hizo distinción alguna en orden a su aplicación y que comprende a todos los que mantienen un vínculo jurídico de empleo público *lato sensu* con la Administración”.<sup>12</sup>

Retomando los linamientos trazados por la “Convención Interamericana contra la Corrupción” se observa que no establece diferencia entre ambas figuras y en tanto define como “funcionario público” o “servidor público”, en su artículo I a “(…) cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos”.

Por su parte, la Procuración del Tesoro de la Nación ha establecido algunos parametros que clarifican, aun más, la situación actual en la materia:

- a) La pertenencia a las filas del Estado, entendiéndose el término Estado en su sentido más amplio, comprensivo de la administración central y la descentralizada, las entidades autárquicas, las sociedades y empresas

---

<sup>12</sup> CCAF, Sala Sala II, “Castellano Jose M. c/ Estado Nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto) s/nulidad de decreto”. Sent. 7/8/80.

del Estado, las sociedades de economía mixta, las sociedades con participación estatal mayoritaria o minoritaria, y cualquier otro tipo de entidad, de derecho público o de derecho privado, de la que el Estado se valga para sus actividades, cometidos u objetivos;

- b) La irrelevancia de la naturaleza jurídica de la relación que haya entre el Estado y quien cumple funciones para él y del régimen jurídico que rija esa relación; y,
- c) La prestación de servicios o el ejercicio de funciones para el Estado o a nombre del Estado (o ambas cosas) –que conllevan o no participación en la formación o ejecución de la voluntad estatal– en cualquier nivel o jerarquía, en forma permanente, transitoria o accidental, remunerada u honoraria, enderezada al cumplimiento de fines públicos, sea cual fuere la forma o el procedimiento de designación del funcionario (Dictamen 236:477).<sup>13</sup>

Balbín ensaya una definición de agente público como “(...) personas físicas de que se vale el Estado para el cumplimiento de sus fines...” y agrega que, como consecuencia natural, las conductas que efectúen en el marco de sus funciones “constituirán actuaciones del propio Estado” (Balbin, 2016: 203).

Resulta interesante para, finalmente zanjar esta diferenciación, lo señalado por Gordillo, quien concluye terminantemente que: “El tema es tan categórico que dudamos ya de la necesidad de seguirlo (...) pues la doctrina ya lo ha aceptado, no sin aclarar que ella ‘ha perjudicado el estudio de la materia durante años’ y que cada tanto aparezca algún autor que intente renovar la discusión, como en tantos otros temas que uno consideraría superados” (Gordillo, 2017: T° XIII 2).

De este modo, podemos afirmar que carece de sustento la diferenciación entre “funcionario público” y “empleado público”, toda vez que, de acuerdo a lo analizado, tanto para la doctrina especializada, como para los tribunales a través de su jurisprudencia, constituyen claros sinónimos.

---

<sup>13</sup> Dictamen PTN, Tomo 236 - Folio 477, del 5 de marzo de 2001. Consultado el 21 de enero de 2021. Recuperado de <https://api.ptn.gob.ar/files/236-477.pdf>

### **III. EL DERECHO A LA ESTABILIDAD DEL EMPLEADO PÚBLICO: NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA**

La estabilidad de los empleados públicos constituye un tema que, si bien ha sido materia de análisis doctrinario y tratamiento jurisprudencial durante décadas, genera interpretaciones discordantes.

La importancia de este instituto en general y en particular en esta investigación radica en la necesidad de establecer su alcance y eventualmente la situación fáctica en la que se encuentran los funcionarios que constituyen la Alta Dirección del Estado, como también delimitar el tratamiento debería darse en caso de realizarse futuras modificaciones al régimen.

La estabilidad de los empleados públicos se encuentra consagrada normativamente en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Específicamente, en la Primera Parte, Capítulo Primero denominado “Declaraciones, Derechos y Garantías” el cual establece al referirse al trabajo, que se garantizará con rango constitucional la “... protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público...”.

El origen de este precepto constitucional se remonta a la reforma constitucional del año 1957 donde en el artículo 14 ya se consagraba “la estabilidad del empleado público”.

La comprensión de su incorporación de este instituto como derecho constitucional puede realizarse a través del análisis de las razones que expusieron los convencionales constituyentes de 1957, para lo cual cabe reseñar las siguientes posturas:

- 1) “Los empleados públicos constituyen una categoría especial de trabajadores, pero son trabajadores” (Convencional Corona Martínez: 1453).
- 2) “La estabilidad del empleado público debe asegurarse constitucionalmente de forma de evitar la injusticia de los despidos, evitando los vicios de la democracia, porque los empleados publicos de lo contrario, no votaría por el partido que quieren sino por el que les asegure la continuidad en el empleo” (Convencional Corona Martínez: 1453).
- 3) No es posible dejar reservada exclusivamente a la ley la garantía constitucional de la estabilidad del empleado público “(...) porque puede ser cercenada por otra ley, de manera que pueden los azares de la

política transformar esta garantía y dejar completamente desamparado al empleado público” (Convencional Crespo: 1454).

- 4) La estabilidad consagrada no sólo se limita a la protección contra el despido, sino que tiene mayor amplitud en cuanto ella se vincula a la justicia en el ingreso, al escalafón; en definitiva, a la garantía de la defensa frente a la posibilidad de la cesantía y otorgarle rango constitucional evitará que se constituya en una “mera ilusión” (Convencional Ricci: 1453).
- 5) “La ley será encargada de reglamentar la carrera administrativa, porque habrá que distinguir entre los cargos administrativos y los cargos de confianza. La carrera administrativa presupone, indudablemente, la estabilidad y el régimen de ascensos, no así los cargos de confianza que se reglamentarán por ley” (Convencional Crespo: 1454).

El Convencional Constituyente Carlos A. Bravo, quien era miembro de la Comisión Redactora y Secretario de la Sub Comisión de Derechos Sociales y Gremiales, en oportunidad de expresarse a propósito del despacho propuesto por la mayoría expuso una contundente justificación respecto de la incorporación de la estabilidad del empleado público en la Constitución Nacional, al considerar que:

“La estabilidad, salvo pocas excepciones, está tipificada en el caso de los empleados públicos, ya que puede ser considerada como un elemento natural de la relación entre ellos y la administración... En algunos países, donde la estabilidad está asegurada por ley, la cesantía del empleado público arbitrariamente dispuesta es nula, no produce efecto alguno; el empleado arbitrariamente alejado tiene el derecho de reincorporarse a su puesto, aun cuando esto no sea del agrado de sus superiores, los que deben acatar la decisión del tribunal administrativo al que recurrió el empleado... En el campo de las relaciones del derecho privado, la situación es distinta. El poder discrecional, que constituye la excepción en la administración pública, representa en este campo la regla” (Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Año 1957, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1957: 1226).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> El párrafo presenta aún actualidad, ya que fue recordado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el *leading case* “Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/reincorporación”, decidido el 3 de mayo de 2007. Fallos: 330:1989. Más adelante, nos referiremos puntualmente a esta sentencia.

Aquí se observa claramente como, en la génesis del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, desde el momento de su gestación se admite la necesidad de garantizar la estabilidad del empleado público y se la diferencia de los empleados de ámbito privado.

Cabe destacar que la garantía de estabilidad del empleado público no es privativa de nuestro país, sino que es reconocida en la mayoría de los Estados básicamente por dos razones fundamentales: Por un lado, la necesidad de dar continuidad a las políticas públicas y contar con una planta con la experiencia necesaria para enfrentar las nuevas que se pudieran requerir según el momento y las necesidades, teniendo en cuenta, como se ha expuesto, que los empleados públicos tienen por función ejecutar las políticas planteadas por los funcionarios de gobierno.

La inestabilidad en los cargos que se genera en este segmento directivo, expone severas dificultades para la implementación de políticas públicas de largo plazo. La estabilidad en el cargo de los funcionarios y, especialmente cuando quien lo ocupa proviene de la “carrera administrativa”, garantiza la acumulación de conocimiento específico y experiencia sobre un sector de política determinado, a la vez que permite desarrollar capacidades de gestión y sostener la memoria institucional. De igual modo, también traería aparejado un grado mayor de respeto profesional por parte del personal de carrera.

Por otra parte, y como segunda premisa, la estabilidad de los empleados públicos es garantizada como forma de protección del empleo ante los cambios de autoridades políticas. La Constitución Nacional no genera distinciones entre funciones directivas y burocracia<sup>11</sup>, sino que garantiza la “estabilidad del empleado público” en su conjunto (Diéguez, et al., 2019: 9).

Las funciones indelegables del Estado requieren de personal capacitado y experimentado en la gestión pública por consiguiente, esta garantía constitucional tiende a evitar que –como señalaron los convencionales constituyentes– ante cada cambio de gestión, se renueve la planta de personal, generando la pérdida de miles de puestos de trabajo calificado y peor que eso, un exacerbado clientelismo con la gestión pública. El aprovechamiento de la experiencia de las personas coadyuva a brindar un mejor servicio, siendo que cuando se prescinde de los empleados públicos, sin mediar justa causa, se rompe el ordenamiento administrativo. Garantizar la estabilidad del empleado

público importa, en consecuencia, un presupuesto inexcusable del buen obrar del Estado (Casagne, 1987: 6).

Asimismo, cabe destacar que la norma establecida por el artículo 14 bis si bien constituye una garantía a favor de los empleados públicos ante el despido arbitrario, también lo es en beneficio de la función pública, erigiéndose como un seguro de la idoneidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Nacional.

### **III.a) El tratamiento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación:**

La jurisprudencia no ha sido ajena al instituto de la “estabilidad” del empleado público y sus sentencias han evolucionado con el tiempo. Al respecto, Gordillo recordó este asunto y declaró que:

“En una antigua postura, aunque no en su actual composición, la Corte sostenía que la estabilidad del empleado público era impropia, es decir, un derecho cuya tutela no requería ‘la preservación en especie de las situaciones existentes’ sino que ‘se satisface con el reconocimiento de derecho a indemnización por los eventuales perjuicios derivados de una cesantía discrecional’. Por ello, según esta vieja postura, la ley podía disponer que en caso de cesantía injustificada el empleado sólo tuviera derecho a indemnización” (Gordillo, 2017: T° XIII, 28).

En otras palabras, conforme esta jurisprudencia, en caso de cesantía injustificada el empleado podría tener derecho a ser indemnizado, pero no a ser reinstalado en el empleo.

Esta posición jurisprudencial hacía referencia a la estabilidad denominada “impropia”, la cual es una característica del sector privado y en virtud de la cual se debe garantizar la continuidad laboral protegiendo al trabajador del despido arbitrario. No obstante, ante la desvinculación injustificada resulta factible compensar con el pago de una indemnización. De este modo, la protección contra el despido arbitrario, contenida en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, se erige como una indemnización que estará basada en el salario y la antigüedad en el empleo del trabajador. En relación con la estabilidad de los empleados públicos y el despido arbitrario, Bidart Campos distingue ambos preceptos y afirma que:

“(…) si la Constitución hubiera querido tutelar de igual forma al empleo público y al privado no hubiera empleado dos fórmulas diferentes. El vocablo ‘estabilidad’ es claro y tajante, y difiere en mucho de la mera ‘protección contra el despido arbitrario’ establecido para el empleado privado... si ambas fórmulas implicaran las mismas protecciones y se resolvieran igualmente con la indemnización suficiente, carecería de sentido su desdoblamiento. La ‘estabilidad’, entonces, no es otra que la ‘estabilidad propia’, cuyo primer efecto al ser violada es el de la reincorporación del agente. En tanto, con la ‘protección contra el despido arbitrario’ se entiende la ‘impropia’, la que al violarse obliga sólo al resarcimiento indemnizatorio” (Bidart Campos, 1993: 1).

La jurisprudencia contemporánea de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha apartado de los preceptos de la estabilidad “impropia” que históricamente había planteado. En el fallo “Madorran”, del año 2007, el tribunal se abocó al tratamiento de la pertinencia de la estabilidad de un empleado público, aún por encima de las convenciones colectivas de trabajo. En la demanda se debatió si un agente de la Administración Nacional de Aduanas que había adquirido la denominada “estabilidad propia” podría ser privado de la misma al celebrarse con posterioridad el Convenio Colectivo 56/92, el cual en su artículo 7 disponía la facultad de la administración de despedirlos sin justa causa con la consecuente indemnización bajo las previsiones de la Ley de Contrato de Trabajo (Fallos: 330:1989.).

En su sentencia, la Corte consideró los principales lineamientos que hacen a la estabilidad de los empleados públicos y que, pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- 1) Se ha sostenido que es un derecho que “(…) excluye por principio la cesantía sin causa justificada y sin la aplicación del debido proceso sumarial, cuya violación trae consigo la nulidad de ésta y consiguiente reincorporación. La violación de esta garantía importa la nulidad de la medida y consecuentemente su reincorporación al empleo” a la vez que constituye un “claro interés público en la proscripción de la arbitrariedad jerárquica o de la política partidaria en la organización burocrática estatal” (Considerando IV) (Sobre este punto se desarrollará un análisis específico)..
- 2) El artículo 14 de la Constitución Nacional establece una “(…) cláusula operativa, pues en su recto sentido proscribida la ruptura discrecional del

vinculo de empleo público y si es así, susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas". (Considerando X).

- 3) Corresponde asegurar la estabilidad propia del empleado público frente a un convenio colectivo que prevé ante la disolución del vínculo contractual una indemnización en los términos de la Ley de Contrato de Trabajo ya que ello "(...) es solución que concuerda con los principios y pautas de interpretación del derecho internacional de los derechos humanos que, han sido expresamente incorporados a ésta por vía del artículo 75 inc. 22 al dar jerarquía constitucional a los mayores instrumentos internacionales en la materia" (Considerando VIII).

Otro antecedente jurisprudencial de interés ha sido el dictado por la Corte en el fallo "Ramos"<sup>15</sup>, en el cual se ha establecido la diferencia entre la estabilidad "propia", de la estabilidad "impropia". De esta forma, se dispuso que la primera es exclusiva del personal que ha ingresado mediante los procedimientos de selección establecidos normativamente. En el mismo se discutía la estabilidad de una persona que había sido contratada mediante locación de servicios por el Ministerio de Defensa (Armada Argentina) los cuales se habían extendido por 21 años, lo que a criterio de la accionante le confería derecho a la estabilidad consagrada por la Constitución Nacional para los empleados públicos.

La Corte fue concluyente al determinar que "(...) si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa, no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la ley 25.164; sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente."(Considerando 8°).

Asimismo, se estableció que "(...) la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias." (Considerando 8°).

---

<sup>15</sup> "Ramos Jose Luis C/Estado Nacional S/Indemnización por Despido" decidido el 6 de abril de 2010. (Fallos: 333:311).

Finalmente, se decidió que Ramos carecía de la estabilidad “propia” que es exclusiva del personal que ingresa a la Administración Pública mediante concurso y forma parte de la planta permanente, aunque si correspondía atribuirle estabilidad “impropia”, condenando a los demandados a abonar una indemnización por despido.

De esta forma, se puede concluir que la estabilidad en el empleo público es una estabilidad “propia” que se adquiere mediante el ingreso a través de los procesos de selección normativamente establecidos, los cuales deben garantizar los principios de publicidad, mérito y transparencia.

### **III.b) Estabilidad en el empleo o estabilidad en la función:**

Como se ha desarrollado, la Constitución Nacional otorga a los empleados públicos que integran la planta permanente, la garantía de la estabilidad en el empleo que se conoce como “estabilidad propia”. No obstante, esta circunstancia no implica necesariamente un derecho a permanecer en la función sino en el empleo, lo que se traduce en la facultad de modificar la función del agente en tanto se respete la remuneración y el nivel y grado alcanzados en su carrera administrativa.

Naturalmente, debe tenerse en cuenta que esta modificación en las funciones que la ley autoriza, no pueden constituir agravios a la integridad psíquica o moral de la persona ni permite inferir algún tipo de persecución política o gremial.

La relación de empleo público lleva implícita la potestad del empleador de variar las funciones asignadas en razón de la necesidad de servicio siempre que ello no signifique asignar tareas impropias o incongruentes con la posición escalafonaria que corresponde al agente.

La Procuración del Tesoro de la Nación<sup>16</sup> ha sostenido en reiterados dictámenes que el cese de funciones en una dependencia, para ser reubicado en otra de la misma jurisdicción no afecta un derecho subjetivo del agente, “(...) en tanto la asignación de las nuevas funciones se corresponda con el cumplimiento de tareas propias del nivel escalafonario en el que reviste”

---

<sup>16</sup> La Procuración del Tesoro es el máximo organismo de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo Nacional y de los más altos funcionarios de la Administración Pública Nacional. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/procuraciondeltesoro/institucional>

(Dictámenes 213:178, 250:270). De acuerdo con estos antecedentes, la garantía constitucional no implica un derecho al desempeño de una tarea determinada o a una posición específica, pudiéndosele atribuir distintas funciones, siempre que guarden relación, indefectiblemente, con las actividades vinculadas con el nivel del trabajador.

Cabe recordar, que el órgano asesor en ocasión de ser consultado respecto de la estabilidad en caso de funcionarios designados transitoriamente ha sido concluyente al dictaminar que:

“(…) la necesidad de diferenciar las designaciones efectuadas de conformidad al régimen de carrera que conllevan la estabilidad en el cargo de aquellas designaciones transitorias en planta permanente que no habilitan el goce de esa estabilidad -por estar dispuestas en excepción al régimen de selección vigente- las que configuran un sistema de cobertura de cargos con características autónomas que como destaca encuentran sustento directo y suficiente en las atribuciones que la CONSTITUCIÓN NACIONAL pone en cabeza del Poder Ejecutivo representando una prerrogativa indispensable para el giro cotidiano de la Administración, en aras de su mayor eficiencia.” (Dictamen 267:304).

La Ley Marco de Regulación del Empleo Público N°25.164 ha diferenciado el principio de estabilidad en el cargo de la estabilidad en la función, sosteniendo que “El personal comprendido en régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado. La estabilidad en la función, será materia de regulación convencional”. De esta forma la norma deja establecida la distinción respecto de la estabilidad en la carrera administrativa y la estabilidad en las funciones, al indicar taxativamente que “será materia de regulación convencional” el alcance de la estabilidad cuando exceda el marco del nivel y grado.

Teniendo en cuenta la disposición que establece la necesidad de regular convencionalmente la estabilidad en la función, surge la disposición contenida en el artículo 21 del CCTG el cual determina que: “La estabilidad en la función prevista en los términos del artículo 17 del Anexo de la Ley N° 25.164, es extensiva al cargo o función cuando se trate del desempeño de funciones de nivel gerencial o críticas que determine el Estado Empleador, a las que se hubiese accedido por regímenes de selección abiertos, con períodos de duración establecidos previamente y en las condiciones que se establezcan en los sistemas de carrera de los convenios sectoriales”.

Sin embargo, termina dejando una suerte de vacío o “ventana” mediante la cual se puede hacer perder la estabilidad en las funciones y establece que “El personal alcanzado por la estabilidad mencionada en el presente artículo, la perderá por redefinición funcional o de la estructura organizativa, por desempeño inadecuado, por sanciones disciplinarias que impliquen como mínimo una suspensión de más de DIEZ (10) días dispuesta mediante un procedimiento de instrucción sumarial, sin perjuicio de las que se puedan establecer en los convenios sectoriales”.

En consecuencia, la estabilidad del empleado público comprendido en el CCTG alcanzará al personal que hubiera ingresado mediante los procesos de selección pertinentes, e implicará la preservación del empleo, al nivel y grado dentro de la carrera y la remuneración. Las funciones, entendidas por tales el ejercicio de cargos denominados críticos por la administración, tienen una estabilidad temporal, y puede ceder frente a “redefinición de la estructura organizativa”, que no es más que darle la facultad al empleador de modificar las estructuras y de esa forma desafectar funcionarios designados por concurso.

Esta circunstancia, ha constituido una práctica habitual en los diferentes cambios de gestión<sup>17</sup>, donde cada gobierno al asumir procede a efectuar diferentes modificaciones en las estructuras organizativas, generando la inestabilidad de los funcionarios que hubieran accedido mediante concurso mediante la utilización de una herramienta que, en definitiva, resulta ajustada a la normativa.

#### **IV. EL DEVENIR Y DESARROLLO DEL EMPLEO PÚBLICO. SU MARCO DE REGULACIÓN HACIA LA LEY 25.164**

Con el fin de establecer un el marco general de regulación de todo el empleo público y establecer los principios generales que deberán ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley 24.185, con fecha 15 de septiembre de 1999 se sanciona la Ley 25.164 conocida como Ley Marco de Regulación del Empleo Público.

---

<sup>17</sup> Vgr. DA 1865/2020 que dispone modificaciones en la estructura organizativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros, e incorpora, homologa, reasigna y deroga diversos cargos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Asimismo, Dto. 13/16; DA 232/16, 295/18, 306/18, 307/18, 313/18, 297/18, entre otras.

Esta norma dispone que los derechos y garantías acordados en la ley a los trabajadores que integran el servicio civil de la Nación constituirán mínimos que no podrán ser desplazados en perjuicio de éstos en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la citada Ley 24.185.

#### **IV.a) Evolución normativa:**

Gordillo recuerda que la evolución normativa a través de la cual se reglamentó la estabilidad del empleado público se remonta a la sanción del Decreto-Ley 6.666/57, sancionado el 17 de junio de 1957 y ratificado por la Ley Nº 14.467. Esta norma disponía que la separación del cargo por cesantía o exoneración –de conformidad con el artículo 40– sólo podría ser dispuesta previo sumario administrativo, garantizándose el derecho de defensa, y establecía que el incumplimiento de ello, importará la nulidad de sanción (artículo 42).

Por su parte, el Decreto-Ley 6.666/57 establecía taxativamente las causales que podrían dar origen a la sanción de cesantía o exoneración, en tanto que se ratifica que no constituyen facultades discrecionales de la administración.

Asimismo, y de conformidad con las previsiones del artículo 24, el agente que consideraba que había sido separado ilegítimamente de su cargo disponía de la posibilidad de interponer recurso directo contra el acto de cesantía o exoneración ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal.

Si el tribunal decidía que correspondía la reincorporación del agente – posibilidad taxativamente prevista en el artículo 27 del Estatuto– ella se haría efectiva en una dependencia distinta, en la cual se debería garantizar el cumplimiento de funciones de categoría, clase y grupo idénticas a las que tenía el agente antes de la ilegítima separación del cargo. Asimismo, y conforme el artículo 29, se facultaba al interesado para optar por recibir una indemnización, en lugar de reincorporarse a la administración.

Posteriormente, con fecha 14 de enero de 1980 se dicta el Decreto-Ley 22.140/80 que deroga el Decreto-Ley 6.666/57. Esta norma si bien ratificaba la garantía de estabilidad, extensiva al empleo y al nivel escalafonario alcanzado, establecía por primera vez, de conformidad con las previsiones del artículo 47,

la posibilidad –bajo ciertas circunstancias– de disponer el pase a “disponibilidad” por el término de un año, de los empleados públicos, sin perjuicio que gozaran de estabilidad.

Cabe recordar que esta posibilidad no era absoluta, sino que debían reunirse ciertos requisitos relacionados con la “supresión de los organismos o dependencias en que se desempeñen o la eliminación de cargos o funciones, con los efectos que determine la reglamentación”. En caso de transcurrir los doce meses de disponibilidad sin que fuera reubicado, el trabajador tendría derecho a una indemnización.

Una nueva limitación a la estabilidad de los empleados públicos surgió mediante el dictado de la ley 23.697<sup>18</sup> la cual en su artículo 46 facultaba al Poder Ejecutivo Nacional para que, en el ámbito de la APN centralizada o descentralizada pueda disponer la baja del personal vinculado a aquella por una relación de función o empleo público, que se desempeñe en una de las dos máximas categorías del respectivo escalafón, estatuto u ordenamiento vigente y sin perjuicio que gozare de estabilidad, la cual procederá mediante la simple invocación de “razones de servicio” para otorgarle validez al acto. Asimismo, establecía en el artículo 48 que el personal dado de baja tendría el derecho a percibir una indemnización.

El Decreto-Ley 22.140/80 fue derogado finalmente con fecha 15 de septiembre de 1999 mediante el dictado de la Ley 25.164<sup>19</sup>, norma vigente en la actualidad para la regulación del empleo público. Al respecto, Spairani y Salas recuerdan que:

“(…) la demora en la sanción de la ley incentivó a que las partes negociadoras incorporaran varios capítulos referidos a deberes, derechos, prohibiciones, causales de egreso, etcétera, que luego serían objeto de la regulación legal por parte del Congreso. En tal sentido, las partes transformaron la legislación de fondo que venía como herencia de una de las tantas dictaduras militares (Ley N° 22.140 de 1980)” (Spairani y Salas, 2013: 74).

#### **IV.b) El régimen establecido en la Ley 25.164:**

La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional pasó a reemplazar el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública y a unificar en un

<sup>18</sup> Ley 23.697 “de Emergencia Económica”. Sancionada el 1 de septiembre de 1989.

<sup>19</sup> Ley 25.164 “Ley Marco de Regulación del Empleo Público”, reglamentada por Decreto 1421/02 de fecha 8 de agosto de 2002.

solo cuerpo normativo muchas de las disposiciones legales sobre el empleo público.

El legislador ha seguido con la sanción de esta ley una técnica legislativa que consiste en la aprobación de un cuerpo normativo que se agrega como anexo a la norma que se sanciona, práctica que se reitera también en su decreto reglamentario.

Esta ley, se erige como una norma de orden público laboral específico, en tanto que establece el régimen general de los empleados públicos, a la vez que fija las bases dentro de las cuales se regirán las relaciones laborales en la APN y constituye la plataforma para la celebración de los Convenios Colectivos sectoriales que se van a llevar adelante en el ámbito estatal (cuyo procedimiento está regulado en la Ley 24.185). Asimismo, la norma establece los requisitos para el ingreso, sus impedimentos, los deberes y derechos, el régimen disciplinario, y las causales de egreso.

Específicamente el Capítulo III regula la “Naturaleza de la relación de empleo” en el cual se establecen las modalidades de empleo (artículo 7) señalando que el personal puede desempeñarse en: el régimen de estabilidad, el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores. A su vez, mediante el artículo 8º se consagra la forma de adquirir la estabilidad, al establecer que “(...) comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera...”.

El artículo 17 de la ley 25.164, en línea con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, regula las condiciones necesarias para la adquisición de la estabilidad en el empleo la cual se producirá cuando se cumplieren las siguientes circunstancias: 1) acredite condiciones de idoneidad por intermedio de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas objetivas establecidos para la gestión durante transcurso de un período de prueba de doce meses de prestación de servicios efectivos, habiendo asimismo aprobado las actividades de formación profesional que se establezcan; 2) obtenga el certificado definitivo de aptitud psicofísica para el cargo; y 3) se ratifique la designación mediante acto expreso emanado de la autoridad competente con facultades para efectuar designaciones.

Respecto de esto último, la ley establece que transcurridos treinta (30) días de vencido el plazo previsto en el inciso citado sin que la administración dicte el acto administrativo pertinente, designación se considerará efectuada, adquiriendo el agente el derecho a la estabilidad.

Cabe recordar que la Ley 25.164 en el artículo 3 excluye taxativamente a ciertos funcionarios, al disponer que la misma no resulta de aplicación a: el Jefe de Gabinete, los Ministros y Secretarios de la Presidencia, los Secretarios y Subsecretarios, el Jefe de la Casa Militar, las máximas autoridades de los organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social y a los miembros integrantes de los cuerpos colegiados.

De esta forma, estos funcionarios no estarían amparados por la garantía constitucional de la estabilidad en el empleo público, pudiendo ser removidos de sus cargos sin necesidad de sumario, sino por disposición del Presidente de la Nación.

En este sentido, se establece una diferencia entre las autoridades o funcionarios políticos, que se encuentran exceptuados de los alcances de la Ley 25.164 y el personal de carrera y con contrataciones especiales, amparados por la norma, y dentro de los cuales se encuentran comprendidos los cargos de dirección.

Sin embargo, en la práctica se observa que los “funcionarios políticos”, requieren designar a en primera línea de los funcionarios de carrera a personas de su confianza. En consecuencia, surgen designaciones transitorias en cargos de planta permanente o de carrera que, al ser nombrados en forma transitoria, pueden ser removidos por la simple voluntad del superior, quedando fácticamente, en una situación idéntica a los funcionarios políticos en lo que respecta a su estabilidad.

Gordillo resume, categóricamente, la evolución normativa en materia de estabilidad y sus consecuencias, al considerar que: “Las normas son cambiantes, pero no para mejor. En lugar de intentar siempre seleccionar a los que puedan ser mejores para la función pública estable y permanente se termina propiciando, a la inversa, el alejamiento de quienes tienen mejores oportunidades de empleo fuera del ámbito público” (Gordillo, 2017 T°XIII 30).

## **V. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y EL SISTEMA DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL**

Conforme hemos expuesto en el punto IV.b) de la presente Sección, la Ley Marco de Regulación del Empleo Público establece que las disposiciones allí contenidas son de carácter general y serán adecuadas a los sectores de la administración pública que presenten características particulares por medio de la negociación colectiva sectorial prevista en la Ley 24.185<sup>20</sup>.

En la APN se han celebrado a la fecha dos convenios colectivos de carácter general: el Convenio Colectivo homologado por decreto N° 66/99 y el Convenio homologado por decreto N° 214/06 que lo renueva y el cual se encuentra vigente en la actualidad.

Cabe recordar que la ley 25.164 fue sancionada en el segundo semestre de 1999, es decir, con posterioridad a la celebración del primer Convenio Colectivo General para la administración pública (Decreto N° 66 firmado en enero de 1999 y publicado en el B.O. el 26 de febrero de 1999).

Mediante este acápite, con el objetivo de analizar el sistema de ADP, se examinará el desarrollo del sistema de carrera en el CCTG (Decreto 214/06) y en el Convenio Sectorial (Decreto 2098/08) correspondiente al SINEP vigentes.

### **V.a) El Convenio Colectivo General (CCTG)**

El acuerdo marco dentro del cual se deberán celebrar todos los acuerdos sectoriales en el sector público lo constituye el CCTG para la APN – homologado por Decreto 214/06– toda vez que es el instrumento que establece los lineamientos generales y consagra el derecho a la carrera administrativa.

Desde el mismo prólogo del mencionado CCTG se establece que el mismo procura profundizar:

“(…) el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores,

---

<sup>20</sup> Ley 24.185 de “Negociación colectiva del sector público” sancionada el 11 de noviembre de 2002 y reglamentada por Dto. 447/93. En el artículo 8 se establece que “La negociación colectiva regulada por la presente ley será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo...”

así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones”.

El artículo 11, en concordancia con el artículo 4 de la Ley 25.164 establece los requisitos para el ingreso a la función pública, mediante el cual se exigirá ser argentino nativo, por opción o naturalizado<sup>21</sup>, reunir condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, la cual deberá ser acreditada mediante los regímenes que se establezcan para la selección, los cuales deberán asegurar los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la función pública.

Asimismo, dispone que “(...) las asociaciones sindicales ejercerán mediante las correspondientes veedurías previstas en el presente convenio, su participación y control del cumplimiento de los criterios de selección y evaluación para garantizar la efectiva materialización de los principios antes señalados”. En lo que respecta a los principios orientadores de la carrera administrativa el artículo 50 dispone que se deberá garantizar: igualdad de oportunidades; transparencia en los procedimientos; reclutamiento del personal por sistemas de selección; evaluación de las capacidades, méritos y desempeños para el avance en la carrera en función de los términos que se establezcan cada convenio sectorial; la responsabilidad de cada empleado en el desarrollo de su carrera individual; y la asignación de funciones acorde con el nivel de avance del agente en la carrera.

Concretamente en lo que respecta a la estabilidad, el artículo 20 dispone que la estabilidad del personal alcanzado por la Ley N° 25.164 comprende: a) el empleo; b) el nivel y el grado escalafonario alcanzado; y, c) la remuneración normal, regular, habitual y permanente de dicho nivel y grado escalafonario. Seguidamente, a través del artículo 21, el CCTG reconoce que:

“(...) La estabilidad en la función... es extensiva a la posición y su respectivo cargo de estructura cuando se trate del desempeño de funciones gerenciales o críticas que determine el Estado Empleador, a las que se hubiese accedido por regímenes de selección abiertos, con períodos de duración establecidos previamente y en las condiciones que se establezcan en los sistemas de carrera de los convenios

---

<sup>21</sup> El Jefe de Gabinete puede exceptuar de este requisito mediante fundamentación precisa.

sectoriales... El personal alcanzado por la estabilidad mencionada en el presente artículo, la perderá por redefinición funcional o de la estructura organizativa, por desempeño inadecuado, por sanciones disciplinarias que impliquen como mínimo una suspensión de más de DIEZ (10) días dispuesta mediante un procedimiento de instrucción sumarial, sin perjuicio de las que se puedan establecer en los convenios sectoriales. A este efecto, no podrán pactarse períodos de duración superiores a los CINCO (5) años. Una vez vencido el período respectivo, deberá realizarse el proceso de selección correspondiente”.

De esta forma, el CCTG, garantiza también la estabilidad de los cargos con funciones ejecutivas a las que se hubiera accedido mediante los pertinentes procesos de selección, no obstante deja abierta la posibilidad de regulación específica en los convenios sectoriales, como también limitando la misma ante la “redefinición funcional o de la estructura organizativa”.<sup>22</sup>

Cabe destacar, que régimen de ADP establecido el CCTG ha sido modificado mediante el Decreto 788/19, aunque el mismo nunca fue implementado debido a que fue suspendido mediante el Decreto 36/19 y al cual se dedicará un capítulo específico en el presente trabajo de investigación (Sección “F”, Punto V).

### **V.b) El Convenio Colectivo Sectorial homologado por Decreto 2098/08**

#### **(SINEP)**

El antecedente inmediato del Primer Convenio Colectivo Sectorial celebrado en la APN y que fuera homologado por decreto 2098/08 es el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Decreto 993/01), mediante el cual se instituye el Sistema Nacional de la Administración Pública (SINAPA). Al respecto, Pomares, Gasparin y Deleersnyder recuerdan que:

“En 1991 se buscó unificar la gran diversidad de escalafones que se había generado bajo el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública vigente (hasta su reemplazo por la Ley Marco de 1999). A través del Decreto 993/91, se creó el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) y se intentó reducir los regímenes escalafonarios, aunque nunca se completó la organización bajo un solo régimen. Quizás una de las mayores novedades que implicó el SINAPA fue la adopción de criterios meritocráticos a la hora de diseñar las carreras de los empleados públicos por él regidos.” (Pomares, Gasparin y Deleersnyder, 2013: 9).

---

<sup>22</sup> Sobre este tema ver desarrollo en Punto III a).

El SINAPA incluyó dos agrupamientos (denominados general y científico técnico) y 6 niveles (del A al F) definiendo los requisitos para el acceso a cada uno de ellos. En lo que respecta específicamente al ingreso, disponía que 3 sistemas de selección que denominaba “internos, generales o abiertos”, cada uno de ellos con ciertas particularidades:

- a) Internos: Se utilizará este sistema para acceder a los niveles C, D y E y para asignar funciones que impliquen el control de unidades organizativas a nivel inferior a departamento. Podrán participar todos los agentes comprendidos en el presente sistema que revisten en la jurisdicción en la que deba cubrirse la vacante, entendida aquélla como ministerio o presidencia de la Nación, que acrediten los requisitos exigidos.
- b) Generales: Podrán participar todos los agentes comprendidos en el presente, que reúnan las condiciones exigidas. Este sistema se utilizará para cubrir los niveles A y B, asignar las funciones "ejecutivas" no contempladas en el artículo 32 de nivel no inferior a jefatura de departamento o equivalente y en los casos en los que la selección por sistema interno hubiera resultado parcial o totalmente desierta.
- c) Abiertos: Podrán participar todos los postulantes procedentes de los ámbitos público y privado que acrediten las condiciones exigidas. Se aplicará este sistema para la cobertura del nivel F.

De esta forma el SINAPA solo permitía un sistema de ingreso abierto para la participación de postulantes del ámbito privado únicamente en el nivel más bajo del sistema (F), en tanto los niveles superiores y los cargos directivos (funciones ejecutivas)<sup>23</sup> solo podían ser concursados por personal que ya formara parte del personal integrante de la APN.

Al respecto, Oszlak recuerda que el SINAPA no desarrolló un sistema de definición y clasificación de puestos, sin embargo, en relación a lo previamente existente en el ámbito de la Administración Pública ha significado un avance.

---

<sup>23</sup> El artículo 4 del Régimen Jurídico Básico (Dto. 993/91) define las “funciones ejecutivas” como “aquellas correspondientes a cargos de conducción de sectores con incidencia en la gestión de políticas públicas o que presten servicios esenciales para la comunidad, o bien que tengan alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado”.

En ese sentido, se ha tipificado cierto número de puestos como categorías de trabajo genéricas (Oszlak, 1997: 283).

Específicamente respecto de las funciones ejecutivas, se disponía que “La carrera del agente será la resultante del progreso en su ubicación escalafonaria, mediante la promoción a los distintos niveles y grados y el acceso a las funciones que sean tipificadas como ejecutivas en los términos del presente”. De este modo, mediante el Régimen Jurídico Básico se establece que los cargos directivos, se encuentran organizados bajo el formato de relación de empleo formando parte de la carrera administrativa.

Producto de la negociación colectiva en el marco de la Ley 24.185 celebrada entre el Estado Empleador y los dos sindicatos con personería gremial y ámbito de actuación (UPCN y ATE) se suscribió el primer Convenio Colectivo Sectorial en la APN, el cual fue homologado mediante el Decreto 2098/08 y que comprende al colectivo laboral más numeroso del personal civil, incluido en el CCTG para la APN.

Este Convenio, constituyó una actualización del SINAPA, ya en el marco de la negociación colectiva, pasando a ser reemplazado por el SINEP.

El nuevo régimen introduce una serie de mejoras en lo que refiere a la carrera administrativa (tramos, acrecentamiento de los grados, ampliación a cuatro agrupamientos, sistema de promoción vertical y horizontal, etc.). No obstante, una diferencia fundamental con su antecesor SINAPA radica en que el SINEP establece la posibilidad de admitir el ingreso de profesionales provenientes de ámbitos ajenos a la APN. De esta forma, cualquier persona proveniente del ámbito privado queda admitida –en tanto reúna los requisitos- a participar en igualdad de oportunidades con el personal de carrera incluso en los concursos por cargos directivos.

Respecto del ingreso, el artículo 43 establece dos sistemas de selección de personal: un sistema general, en el cual solo pueden participar trabajadores comprendidos en el SINEP, y el sistema abierto, a través del cual podrán se permite la participación de todos los postulantes, procedan estos del ámbito público o del privado.

En particular el artículo 44 establece que sistema de selección abierto procederá para

“(…) los procesos de selección destinados a cubrir cargos de los dos niveles inferiores del agrupamiento General, de todos los niveles escalafonarios de los agrupamientos Profesional y Científico-Técnico, del nivel escalafonario inferior del agrupamiento Especializado, de las funciones ejecutivas y en los casos en los que se haya sido declarado desierto los procesos por convocatoria General”.

De acuerdo a estas nuevas disposiciones, el SINEP proporciona un mayor número de niveles en el escalafón mediante los cuales se habilita el ingreso de postulantes externos a la APN limitando conforme el artículo 44, al 30% las vacantes que podrán ser cubiertas a través de convocatorias generales y no abiertas (Pomares et al. 2013: 10). En lo que respecta a los cargos de dirección, el SINEP dispone en su artículo 19 que:

“El personal sólo podrá acceder a la titularidad de un puesto con Función Ejecutiva mediante el Sistema de Selección Abierto de conformidad con el presente convenio. En este supuesto gozará del derecho a la estabilidad prevista para dicha función en los términos establecidos en el segundo párrafo del Artículo 21 del Convenio Colectivo de Trabajo General, por un término de CINCO (5) años calendario contados a partir de la notificación de la designación respectiva.”

Respecto de los procesos de selección, se establece el desarrollo por etapas (artículo 35) los cuales podrán culminar con la elevación de un orden de mérito o una terna. En el caso particular de los cargos directivos, que importan la asignación de funciones ejecutivas, el SINEP otorga una facultad discrecional a la autoridad convocante al disponer que “(…) la autoridad podrá designar entre los TRES (3) mejores candidatos meritoados, siempre que esta modalidad hubiese sido anunciada con la difusión de la convocatoria. En caso de no haberlo anunciado, la autoridad designará según el estricto orden de mérito resultante” (artículo 44).

En materia de estabilidad, el convenio colectivo de trabajo sectorial dispone que los puestos directivos que fueran designados a través de concurso mantendrán la estabilidad en el cargo por un plazo de cinco años (artículo 19).

A partir de su designación, y por el término de los cinco años, el SINEP en concordancia con al artículo 21 del CCTG, establece que quienes accedan a un puesto directivo solo pueden ser desvinculados por razones disciplinarias,

desempeño deficiente o por supresión del puesto con la salvedad que, en este último caso, no podrá crearse un cargo equivalente.

Este mecanismo establece un sistema que disocia la función directiva del cargo de planta permanente. Al concursarse un cargo con Funciones Ejecutivas, también se concursa un nivel escalafonario dentro de la carrera debiendo reunirse los requisitos para el acceso al mismo. De esta forma, quien concursa un cargo de Director Nacional deberá acreditar los requisitos para el acceso al Nivel "A", como asimismo los requisitos para el acceso a la Función Ejecutiva.

Transcurrido el plazo de cinco años en el ejercicio del cargo directivo el SINEP prevé que el agente continuará su carrera en el nivel de planta que había concursado en su oportunidad, pero ya sin la función directiva y consecuentemente dejando de percibir el pago del suplemento.

Haciendo un análisis retrospectivo, puede observarse que el sistema de Funciones Ejecutivas fue perdiendo vitalidad para ceder espacio a cierta tendencia hacia la discrecionalidad. Conforme puede observarse en la Figura 7 (Sección "D"), las reiteradas designaciones transitorias con excepciones a los requisitos mínimos establecidos para acceder a los puestos directivos, la falta de concursos frente a la necesidad de cobertura de los cargos, y las malas prácticas, repetidas a través de las distintas gestiones de gobierno, propiciaron una profunda politización del sistema.

Tampoco contribuye a la transparencia del sistema, que los métodos de evaluación sean establecidos de manera discrecional por el comité de selección, ya que la normativa solo establece las distintas etapas que se deben cumplir, siendo el comité quien define los contenidos. Cabe señalar asimismo, que el uso extendido de nominaciones transitorias contribuye a saltar sistemáticamente los procedimientos de selección (Salas 2005: 178, Iacoviello y Tomassi 2002, Salas y Wegman 2016: 133, 136).

La realidad demuestra que, transcurridos varios años desde la implementación del sistema de Funciones Ejecutivas incorporado en la carrera administrativa, esto resulta prácticamente anecdótico y definitivamente disfuncional en la práctica. La falta de concursos y las designaciones transitorias, la utilización de regímenes de excepción por no reunir los requisitos mínimos para acceder a los puestos, constituyen una constante

fáctica que no cambia más allá de los distintos signos políticos que ejercen el gobierno.

Del modo en que se encuentra planteada la situación, la politización sigue haciendo estragos en la Alta Administración Pública sin que la barrera legal lo impida pues siempre existe algún gris normativo que permita “legalmente” designar funcionarios transitoriamente en cargos los cargos directivos incorporados a la carrera del personal.

## **VI. LAS RECURRENTES REVISIONES DE LAS DESIGNACIONES DE PERSONAL**

El objetivo general planteado en este trabajo de investigación radica en analizar, si la forma en que se encuentra estructurado el actual sistema de ADP dentro de la carrera administrativa responde, en la práctica, a las reales necesidades de las gestiones de gobierno o si resulta pertinente desarrollar un sistema distinto al vigente. Este objetivo procura dar luz en la hipótesis que plantea la trascendencia que tiene la confianza de los funcionarios políticos respecto de las designaciones efectuadas en gestiones anteriores.

Un elemento clave que determina la necesidad de plantear la revisión del régimen de ADP está dado por distintas normativas que se han dictado tendientes a “revisar” tanto los procesos de selección, como las designaciones de personal, y con especial énfasis respecto de los cargos con Funciones Ejecutivas.

Desde el regreso de la democracia, existen normas que dan cuenta de una constante desconfianza respecto de los procesos de selección y las designaciones de personal en cargos superiores del Poder Ejecutivo que fueran realizadas por gestiones de gobierno saliente.

Se ha observado que cada gestión política que asume, sospecha irregularidades en las designaciones efectuadas en los cargos ejecutivos formuladas por anteriores gestiones y la convivencia de los funcionarios políticos con los funcionarios de carrera se dificulta muy especialmente por la falta de confianza de unos con lo otros.

Una primera norma en este sentido data del año 2000, en atención al dictado de la Ley 25.344<sup>24</sup> (sancionada el 19 de octubre de 2000) la cual en su artículo 5 facultaba "(...) al Poder Ejecutivo a dejar sin efecto por razones de servicio la asignación de funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes cuyos titulares gozaran de estabilidad, correspondientes a los tres (3) niveles superiores".

Luego, el mismo artículo 5 establece que "Las vacantes producidas por efecto de la aplicación de lo normado en los párrafos precedentes deberán ser cubiertas, en todos los casos, de conformidad con los mecanismos de selección previstos en los regímenes aplicables".

Así, mediante el dictado de una norma formal a menos de un año de asumir, el Poder Ejecutivo<sup>25</sup> adquiere la facultad de desplazar a todos los cargos superiores de la APN, es decir los tres niveles superiores de la carrera administrativa, aclarando que deberá llamarse a concurso los cargos vacantes, mediante la utilización de una fórmula similar a la utilizada en ocasión de efectuarse las designaciones transitorias.

Años más tarde, en diciembre de 2015, a días de asumir el Gobierno del ex Presidente Mauricio Macri, se dicta (con fecha 24 de diciembre de 2015) el Decreto 254/15<sup>26</sup> mediante el cual se instruye para que en un plazo no mayor a 6 meses, los "(...) Ministros, Secretarios de la Presidencia de la Nación, Autoridades Superiores de organismos descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado de la Administración Pública Nacional, a revisar los procesos concursales y de selección de personal".

Asimismo, se establece que se deberá proceder "(...) a revisar en un plazo no mayor a TRES (3) meses computados a partir del presente decreto, las designaciones efectuadas por procesos concursales de personal de dichos Ministerios u organismos, durante los últimos DOS (2) años computados desde la vigencia del presente, con el propósito de analizar su legalidad, y en particular el cumplimiento y pertinencia de los requisitos previstos para el cargo concursado y los antecedentes presentados por los postulantes".

---

<sup>24</sup> Ley 25.344 "de Emergencia Económico Financiera". Publicada en el Boletín Oficial del 21 de noviembre de 2000.

<sup>25</sup> Gobierno de la coalición política denominada "Alianza" Presidencia de la Rúa. (1999-2001)

<sup>26</sup> Decreto 254/15 Procesos concursales y selección de personal – Revisión. Publicada en el Boletín Oficial del 29 de diciembre 2015.

Esta norma, más amplia que la dictada mediante la Ley 25.344 no solo impulsaba una revisión de los procesos de selección y designaciones sino también de todas las contrataciones efectuadas en los últimos tres años de la gestión anterior. Resulta imperativo destacar, que la planta de personal del estado había sufrido nominalmente un incremento sustancial en el período en revisión sin analizar los motivos del mismo por no ser parte de esta investigación.

Más recientemente, con fecha 14 de diciembre de 2019, es decir a cuatro días de producido el cambio de gobierno, se dicta el Decreto 36/19<sup>27</sup>, el cual nuevamente dispone la revisión de los procesos de selección y las designaciones.

Esta disposición, cita en sus considerandos a su antecesor Decreto 254/15, e instruye en sus artículos 4 y 5 “(...) a los Ministros y Ministras, Secretarios y Secretarias de la Presidencia de la Nación, Autoridades Superiores de organismos descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado de la Administración Pública Nacional, a revisar los procesos concursales y de selección de personal”, estableciendo también que se los instruye a “... a revisar en un plazo no mayor a TRES (3) meses computados a partir del presente Decreto, las designaciones efectuadas por procesos concursales de personal de dichos Ministerios u organismos, durante los últimos DOS (2) años computados desde la vigencia del presente, con el propósito de analizar su legalidad, y en particular el cumplimiento y pertinencia de los requisitos previstos para el cargo concursado y los antecedentes presentados por los y las postulantes”.

Cabe recordar que el Decreto 36/19 dispone en su artículo 1 la suspensión por 180 días del Decreto 788/19 que homologaba un nuevo régimen de ADP para la APN, convocando mediante el artículo 2 a la Comisión Negociadora del Sector Público Nacional en el término de 90 días.

Finalmente con fecha 24 de junio de 2020 se dicta el Decreto 564/2020 en virtud del cual se prorroga por última vez el proceso de revisión de los concursos hasta el 15 de octubre de 2020 estableciendo que, aquellos que

---

<sup>27</sup> Decreto 36/19 Gobierno del Presidente Alberto Fernández. Publicado en el Boletín Oficial del 14 de diciembre de 2019. Por medio del mismo se dispone la suspensión por 180 días del Decreto 788/19 que homologaba un nuevo régimen de ADP para la Administración Pública, convocando mediante el artículo 2 a la Comisión Negociadora del Sector Público Nacional en el término de 90 días.

hasta esa fecha no fueran observados por el Equipo Técnico de Revisión se tendrán por válidos.

Esta muestra normativa explica la recurrencia con la que, a través de las distintas gestiones, se observan con sospecha las designaciones, procesos concursales y contrataciones de personal que fueran efectuadas por una gestión política anterior, independientemente del color político de gobierno ya que como se ha reseñado, estas normas fueron dictadas durante tres gestiones distintas.

Ello, sin dudas hace inferir la falta de confianza respecto de las políticas llevadas a cabo en materia de empleo público por gestiones de distinto espectro político del que gobierna, lo cual traduce en una fragilidad del sistema de empleo público, convirtiéndolo extremadamente débil e insustentable.

## **VII. SINTESIS PARCIAL**

Una de las hipótesis derivadas de este trabajo de investigación establece que el régimen de carrera administrativa vigente en la APN presenta falencias que ameritan una revisión integral del sistema a fin de contemplar un equilibrio entre las necesidades de las autoridades políticas y el desarrollo de carrera del personal.

Para ello, se ha considerado necesario efectuar un análisis de la normativa vigente, incluyendo las convenciones colectivas celebradas, circunscribiendo el estudio al colectivo que concentra la mayor cantidad de personal, es decir el CCTG homologado por Decreto 214/06 y el SINEP, Convenio Colectivo Sectorial homologado por Decreto 2098/08.

A través del desarrollo de esta Sección, se ha identificado que la ADP, forma parte del sistema de función pública, y está conformada por el segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político del gobierno, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas.

Asimismo, pudo determinarse que las políticas públicas importan una continuidad temporal, que no debería verse acotada por cambios en los funcionarios políticos o de gobiernos, sino que al constituir necesidades y

objetivos de la sociedad en su conjunto deben ser continuados en el tiempo. Ello así, en tanto los cargos directivos tienen una incidencia crítica para que el diseño, la implementación y el monitoreo de las políticas públicas sea efectivo.

Cabe señalar que independientemente de los roles que caben a cada uno, donde la autoridad política tiene la responsabilidad de dirigir y establecer los lineamientos generales, y el segmento directivo articular los medios necesarios para su concreción, se entiende que las políticas públicas deben continuar en forma independiente de los funcionarios.

La normativa vigente en la materia, conformada por las leyes, decretos reglamentarios y convenios colectivos celebrados, consagran los principios de idoneidad y de mérito como requisitos para el acceso a los cargos públicos, y establece un sistema de carrera administrativa cuyos integrantes tienen garantizada constitucionalmente la estabilidad en el empleo, la cual es definida como “estabilidad propia”. Resulta demostrativo lo expuesto al respecto por Salas y Wegman quienes consideran que:

“El derecho de estabilidad propia no es sólo garantía del empleado. Lo es también, esencial y primordialmente, de la sociedad en su conjunto pues, al otorgar este estatus laboral especial para asegurarse empleados competentes, honestos, austeros en el uso de los recursos públicos y apegados al cumplimiento de la ley, procura afianzar los intereses del Estado, la ejecución de las instrucciones de su Gobierno y la efectiva atención con imparcialidad y neutralidad de las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. En especial de sus sectores más postergados” (Salas y Wegman, 2016: 135).

La comprobación empírica demuestra que resulta una asignatura pendiente en la Administración Pública Nacional, establecer mecanismos para que los políticos “(...) asuman la conducción del personal directivo preexistente, aunque no haya sido escogido por ellos, que los funcionarios ejecutivos asuman la subordinación debida a sus nuevas autoridades con la misma lealtad, compromiso e imparcialidad con que lo venían haciendo” (Salas, 2005: 178).

Lo expuesto permite concluir –tal como señala Zuvanic– que en la actualidad, el mérito y la igualdad de acceso a las funciones directivas han cedido paso a la flexibilidad y la confianza política, quedando subordinadas las competencias directivas a las competencias políticas (Zuvanic, 2015: 23).

En función de ello, sería necesario establecer mejoras en el sistema vigente, para lo cual resulta fundamental que se generen condiciones para

“(…) atraer y retener a personas altamente calificadas para atender procesos críticos (existentes o nuevos) demandados a la Administración Pública para garantizar niveles de efectividad y legitimidad exigidos por la gobernabilidad democrática. Muchos de esos planteles profesionales habrán de estar ligados a las tareas de identificación y/o diseño de oportunidades para el desarrollo económico, tecnológico y social pero también para la gestión, sumamente debilitada, de las políticas de regulación y control de servicios públicos” (Salas, 2005: 181).

Estas mejoras en la estabilidad de los funcionarios directivos pueden coadyuvar a garantizar la continuidad de las políticas a largo plazo y el correcto asesoramiento a las autoridades políticas para la concreción de los lineamientos trazados en la gestión de gobierno.

Esta continuidad se ve alterada no solo por la escasez de concursos, sino también por las constantes revisiones de procesos de selección, los cuales demuestran el alto grado de sospecha que se genera respecto de un segmento de funcionarios que, conforme la normativa vigente deberían gozar de estabilidad en el cargo. De este modo, el mecanismo de designaciones transitorias se ha constituido en una constante que atenta gravemente no solo contra la consecución de las políticas públicas, sino contra la carrera administrativa del personal que encuentra en los cargos de dirección un techo en su desarrollo profesional.

Lo señalado permite concluir que, propiciar una mayor profesionalización de la alta dirección –con concursos transparentes y estabilidad en el cargo– puede favorecer en forma directa a la generación de horizontes de largo plazo por parte de las organizaciones públicas de forma que esta puede ser vista como confiable, previsible y competente. La permanencia de funcionarios de carrera será entendida como una señal de confianza y continuidad de políticas, dando cierto grado de previsibilidad a las decisiones que se pudieran adoptar.

## **SECCIÓN C: LA CULTURA ORGANIZACIONAL COMO FACTOR INFLUYENTE**

### **I. LA CULTURA ORGANIZACIONAL COMO FACTOR DETERMINANTE FRENTE A LOS CAMBIOS**

Uno de los objetivos específicos planteados, oportunamente, en el presente trabajo es interpretar el significado y la validez que los protagonistas del sistema de carrera otorgan al régimen de ADP.

La cultura organizacional juega un papel preponderante para poder analizar ese objetivo ya que permite conocer los paradigmas de quienes se desempeñan en la APN y de tal forma ponderar esta circunstancia frente al régimen vigente, como también ante los proyectos de cambio en el régimen de Alta Dirección que se pudieran generar, a fin de evaluar las mejores opciones posibles.

Históricamente todos los proyectos de reforma del Estado impulsados en las últimas décadas han desconocido u omitido analizar la cultura organizacional dentro de la APN como factor preponderante. Si se tiene en cuenta el limitado nivel de éxito de estos proyectos, es factible atribuir influencia –al menos, de momento– a la ausencia de exámenes sobre la “cultura organizacional”, cuestión que consideramos trascendental.

A fin de incorporar este punto, se presenta un análisis estructurado en la definición y conceptualización de aquellos aspectos teóricos de la cultura organizacional, necesaria para una posterior valoración de su importancia aplicada en el marco de proyectos de reforma en la APN, junto con su ulterior trascendencia.

#### **1.a) Aspectos teóricos de la cultura organizacional:**

La cultura organizacional como factor influyente ha sido desarrollado por Arnoletto (2014), quien sostiene que la misma tiene dos funciones elementales: una función interna, a la que denomina “integración” y una función que se desarrolla en el plano externo y que está relacionado con la “adaptación”. La “integración” está vinculada a la necesidad que tienen los integrantes de un determinado grupo de adaptarse a esa cultura y compartir los valores, costumbres y en definitiva incorporar ese sentimiento de pertenencia al grupo

(Arnoletto, 2014: 102).

En la APN esto se observa incluso en lugares donde dentro de la burocracia se desempeñan padres e hijos y el apellido tiene un valor especial, ya que son generaciones de trabajadores que comparten esa cultura.

Asimismo, Blutman y Méndez Parnes, afirman que los trabajadores se aferran a su cultura interna teniendo en cuenta la imagen externa del empleo público (Blutman y Méndez Parnes, 2001: 6).

Por otra parte, la “adaptación” se explica a través de la vinculación que ese grupo tiene con su medio externo. Al respecto, Arnoletto advierte que es precisamente esta función la que genera mayores conflictos toda vez que, en la administración pública la “integración” y la “adaptación” no evolucionan en forma correlativa, sino de modo independiente una de la otra. De tal forma, la función interna permanece –prácticamente– inalterable mientras que las propuestas de cambio, al provenir del ambiente externo, produce una gran resistencia interna y debilidad de los proyectos de cambio (Arnoletto, 2014: 102).

No puede soslayarse que la cultura organizacional se encuentra estrechamente relacionada con las personas que forman parte de la organización (Zimmerman, 2000). En función de ello, el personal “vive” y “reproduce” la cultura en base de la identificación con las personas con las que convive diariamente.

Lo anterior nos permite llegar a la interesante definición de Arnoletto, para quien la cultura organizacional “(...) es el conjunto de los comportamientos socialmente reconocidos dentro de la organización” que se traducen, coloquialmente, en “el modo que tenemos de hacer las cosas por aquí”, junto al conjunto de los valores y normas (formales e informales) que respaldan tales comportamientos y que configuran el ambiente –o clima mental– en el que se desarrolla la convivencia del grupo (Arnoletto, 2014: 101).

Tradicionalmente, la doctrina especializada ha diferenciado tres tipos culturales: paternalistas, anómicas y apáticas (Felcman y Blutman, 2012: 63; Felcman y Blutman, 2020: 38-39; Blutman y Méndez Parnes, 2001: 7). Al respecto, siguiendo a aquella podemos sintetizarlas como:

- 1) Paternalistas: se trata de una cultura para la cual las relaciones interpersonales se encuentran por sobre la orientación a los resultados,

objetivos y metas. En este marco, se determina un ambiente familiar y presenta un alto nivel de lealtad, tanto entre los miembros como respecto de la organización a la que pertenecen. Este tipo de cultura organizacional posee una alta orientación a las personas.

- 2) Anómicas: se caracterizan por un alto grado de desinterés y falta de compromiso con la organización. Sus miembros perciben la ausencia de recompensas y la inexistencia de un sistema de premios y castigos. Los integrantes consideran que “todo es lo mismo” y eso ocasiona, directamente una ausencia de motivación permanente. Propiciar cambios culturales en organizaciones caracterizadas por este tipo de cultura organizacional puede resultar complejo ya que sus miembros son reacios a los cambios.
- 3) Apáticas: definidas por Felcman y Blutman (2020) como un tipo cultural en el cual los miembros guardan un “estricto apego a las normas”. Los miembros cumplen las órdenes impartidas, pero no tienen incorporada la posibilidad de formular propuestas de mejora o cambios en las reglas pactadas. Hay un mecanismo rutinario de asignación de tareas y cumplimiento. Es el fiel ejemplo de sistemas burocráticos weberianos (Felcman y Blutman, 2020: 39).

En consecuencia, la cultura organizacional aparece como un factor influyente en todo proyecto de cambio que se pretenda formular y su análisis, evaluación y ponderación serán determinantes para advertir el resultado de las modificaciones propuestas. En efecto, la consideración que debe darse a este factor radica en que puede llegar a “incentivar, frenar u obstaculizar” los procesos de cambios (Felcman y Blutman, 2012: 65).

La comprensión de la cultura organizacional facilita el desarrollo de proyectos sustentables que resulten apoyados por el seno de la administración y puedan fortalecerse en el mediano plazo, en tanto que un acabado diagnóstico permite facilitar la elaboración de estrategias tendientes a la implantación de reformas, garantizando un adecuado manejo de conflictos y de resistencias a los cambios que puedan suscitarse, como también la detección de las capacidades y valores que deben animar a sus integrantes.

**I.b) Importancia de su estudio en el marco de proyectos de reformas en la Administración Pública Nacional:**

Determinada la trascendencia que posee la cultura organizacional como factor influyente en la generación de propuestas tendientes a reformar el régimen de ADP, resulta apropiado analizar su implicancia dentro de la APN.

La comprensión de la cultura organizacional desde el interior de la administración permitirá evidenciar, por un lado, las razones por las cuales los diferentes procesos de reforma intentados no han tenido el éxito esperado; y por otra parte, determinar la influencia que esta pudiera tener en futuros proyectos de reforma que pretendan diseñarse. Para ello, resulta determinante establecer el grado de relación entre la cultura organizacional del sector público y el impacto que ha tenido en los resultados obtenidos en los diferentes procesos de modificación o generación de políticas tendientes a desarrollar un segmento directivo profesional.

El estudio de la cultura organizacional resulta de vital importancia toda vez que se trata de un factor que, a menos que sea tenido en cuenta, “(...) puede potenciar, obstaculizar o frenar los programas de Reforma del Estado y de Reformas Administrativas” (Blutman, 2009: 169).

Dentro de la APN conviven elementos estructurantes que resultan compartidos por sus integrantes, quienes los poseen mentalmente incorporados, y que dan lugar a un sentido de pertenencia configurando en definitiva, un conjunto de comportamientos recurrentes en toda la administración, razón por lo cual su modificación exige un cierto nivel de complejidad en el mediano plazo (Felcman y Blutman, 2020: 108).

Siguiendo a Oszlak (1999) cabe señalar que un obstáculo importante que se deberá enfrenar ante un proyecto de reforma, radica en la necesidad de transformar los paradigmas propios de una cultura administrativa (Oszlak, 1999: 97). En consecuencia, una modificación en el régimen de ADP generaría resistencia si no se formula ponderando los factores culturales de la organización.

Felcman recuerda que los procesos de reforma que se intentaron hasta ahora en la APN priorizaron la estrategia dejando de lado el concepto de cultura organizacional. El autor, ratifica ello en función de la dificultad de “(...)

observar desde el paradigma mecanicista ejes estratégicos que muestren la necesidad de operar sobre las variables culturales en procesos de cambio dentro de la Administración Pública” (Felcman, 2001: 1).

En idéntico sentido, establece conclusiones específicas –pero relevantes– en lo que respecta al análisis del Estado y sus dependencias: 1) puede asegurarse que, al igual que otros tipos de organizaciones el Estado presenta dentro de sus elementos estructurantes una cultura organizacional; 2) la invisibilidad de la cultura en tanto su representación subyace a través de un conjunto de modelos mentales compartidos por los miembros de la organización en tanto estos adoptarán idénticos comportamientos ante similares situaciones; y 3) la cultura organizacional suele ser un elemento estable de la organización, y por lo tanto, difícil de cambiar, ya que representa el aprendizaje acumulado de un grupo. (Felcman, 2001: 5-6 y Blutman 2009: 170).

La especial influencia de la cultura organizacional ha sido también analizada por Blutman, para quien es posible determinar: 1) qué valora la gente y su comportamiento dentro de la organización; 2) cuál es el tipo de comportamiento que se alienta y se castiga; 3) el grado de compromiso para con la organización; 4) la forma de enfrentar las situaciones problemáticas y cómo se piensan las soluciones; 5) la percepción de la realidad organizacional por parte de los integrantes de la organización en cuestión; y, 6) la actitud frente al cambio (Blutman, 2009: 171).

Los distintos proyectos de reformas en la ADP intentados en la APN (estudiados en la Sección “F”) no han alcanzado el éxito esperado por la falta de comprensión o en definitiva, de análisis de la cultura organizacional.

Teniendo en cuenta el nivel de incertidumbre que puede provocar en el interior de la APN una modificación del régimen de Alta Dirección, sería necesario modificar sustancialmente la “situación estructurante de la organización”, propiciando una elevación de los niveles de tolerancia a situaciones de incertidumbre provocadas o acrecentadas por el cambio organizacional. En este sentido, la convicción hacia dentro de la importancia de adaptarse a los cambios constituirá un elemento esencial (Blutman, 2009: 203).

Blutman y Méndez Parnes efectuaron un diagnóstico tendiente a facilitar la lectura y el aprendizaje del mapa cultural de la Administración Pública

Central concluyendo que la cultura organizacional pública guarda similitudes con los modelos organizacionales tradicionales. En función de ello, el diagnóstico efectuado puede ser sintetizado de la siguiente forma:

1. Los integrantes priorizan en primer lugar al conjunto de valores laborales básicos –entendidos por tales el salario y cierta estabilidad laboral– colocando en segundo lugar a los valores laborales sociales. Sin embargo, asignan escasa la importancia a los valores de reconocimiento y autorrealización. Esto guarda relación con que tradicionalmente ha sido muy baja la cantidad de concursos e ínfima respecto de posiciones directivas;
2. Los tipos culturales dominantes son los modelos tradicionales, pudiendo ubicarse la cultura organizacional con rasgos de cultura predominantemente apática y parcialmente paternalista, esta última adquiere preponderancia en virtud de la inescindible presencia del elemento político en la APN;
3. Los autores han observado que las presunciones básicas indicarían que es destacable la percepción de distancia respecto de los centros y ámbitos en los cuales se concentra el proceso de toma de decisiones y con tendencia a bajos niveles de tolerancia respecto a situaciones de incertidumbre;
4. Los proyectos de cambio e innovación organizacional no son percibidos como el producto de un desarrollo y evolución institucional, sino que son receptados con alto nivel de desconfianza; y,
5. Finalmente y teniendo en cuenta lo señalado en los cuatro puntos anteriores, Blutman y Méndez Parnes consideran que la APN constituiría un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada, lo que de algún modo explica la frustración de los procesos de reforma intentados (Blutman y Méndez Parnes, 2001: 4).

Esta observación permite concluir que la comprensión y ponderación de la cultura organizacional necesariamente debe ser considerada como un

elemento trascendental, que subyace de forma intangible, pero que existe empíricamente con la misma importancia que los aspectos técnicos.

### **I.c) La trascendencia del liderazgo en los procesos de cambio cultural:**

Todo cambio que se pretenda efectuar en la cultura organizacional requiere de liderazgos efectivos que puedan generar en el interior de la organización el acompañamiento necesario, interiorizando y asumiendo como propias las modificaciones. Este liderazgo, reconocido en la doctrina como “transformacional” será imprescindible para evitar las resistencias al cambio.

Schein afirma que la cultura organizacional está en cierta medida creada por las acciones de los líderes, que son quienes las implantan y reafirman. En función de ello, para generar una modificación en las presunciones culturales internas será necesario contar con líderes capacitados para esta tarea en tanto “(...) Estas transformaciones equivalen a una destrucción consciente y deliberada de los elementos culturales siendo este aspecto de la dinámica cultural el que hace que el liderazgo sea importante y difícil de definir” (Schein, 1998: 307).

Por su parte, Vázquez Alatorre recuerda que no surgen evidencias empíricas que permitan concluir que los proyectos de reforma hayan explorado con verdadera profundidad la manera en que el liderazgo transformacional incide en la cultura del sector público, de tal manera que les permitan adoptar un cambio organizacional (Van Mart, citado en Vázquez Alatorre, 2012: 89).

Siguiendo las ideas de Carlos Lelio<sup>28</sup>, un líder debe ser precisamente una persona con las condiciones y aptitudes para generar en su equipo autoridad, no por el poder orgánico que pueda detentar sino por sus condiciones y determinación personales, que son precisamente las que lo colocarán en la posición de liderazgo.

En este sentido, un proceso de cambio requerirá de líderes transformacionales –entendidos por tales aquellos capaces de generar modificaciones en los equipos de trabajo– y que, según Tucker y Rusell, influenciarán en tres áreas de la cultura organizacional: 1) La mentalidad de la gente de la organización; 2) La cultura entre la gente de la misma, y, 3) La

---

<sup>28</sup> Carlos Alberto Lelio. Ex Subsecretario de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil. Argentina.

cultura más allá de la gente de la institución (Tucker y Russell, citado en Vázquez Alatorre, 2012: 85).

El impacto favorable que puede generar el liderazgo transformacional en las reacciones de los miembros de la organización frente a los cambios culturales, producirá mejoras en el desempeño de los equipos de trabajo, los cuales se adaptarán a los nuevos contextos generando la posibilidad de maximizar la eficacia y la efectividad de los procesos de cambio (Sosik, citado por Mendoza Torres, 2006: 133).

Para Zimmerman, existirá un concepto clave en la cultura organizacional y es la “motivación” hacia el cambio. Para ello, los líderes deberán demostrar en forma plausible que el cambio es necesario no solo para mejorar los servicios que presta la administración, sino que los mismos trabajadores deben ser protagonistas del cambio intrínsecamente donde se podrán involucrar generando sus propias posibilidades de acceso a los cargos directivos (Zimmerman, 2000: 102).

Para lograr modificaciones efectivas, será fundamental contar con líderes que fomenten el cambio cultural, para lo cual debería tenerse en cuenta esta circunstancia al momento de seleccionar los Altos Directivos, quienes tendrán la función esencial de modificar la cultura organizacional como forma de encarar las reformas. De esta forma, la capacitación de futuros líderes deberá contemplar además de las condiciones profesionales y técnicas, la destreza para generar procesos de cambios culturales (Schein, 1988: 315).

## **II. LA INCIPIENTE IRRUPCIÓN DEL *NEW PUBLIC MANAGEMENT* EN ARGENTINA**

La corriente conocida como *New Public Management* (NPM) ha sido materia de debate en la doctrina especializada, lo que le imprime la necesidad de estudiar sus principales orientaciones y tecnologías reconocidas como preponderantes para el proceso de modernización en la APN. Al respecto, Hood sostiene que:

“El ‘Management’, al que se añade el adjetivo público, se ha convertido en el punto de referencia unánime de los programas de modernización administrativa. El nacimiento del ‘nuevo Management público’ constituye ‘una de las tendencias internacionales más notables en la Administración Pública’, convirtiéndose en ‘la denominación común del

conjunto de doctrinas, ampliamente similares, que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta” (Hood, citado en Echebarría y Mendoza, 1999: 15-16).

Su análisis previo, permite ponderar tanto sus posibilidades como las restricciones de orden técnico, las cuales, sin una debida evaluación, podrían llegar a limitar la capacidad de adaptación a la APN, teniendo especialmente en cuenta su complejidad y características.

El análisis no puede omitir las características culturales e incluso ideológicas en las que se enmarca la discusión acerca de si el Estado debe adoptar una impronta privada y en consecuencia desarrollar una Alta Dirección orientada bajo los paradigmas establecidos por esta corriente.

### **II.a) Origen de la corriente:**

La “Nueva Gerencia Pública” o el “*New Public Management*”, según sus siglas en inglés, constituye un cambio de paradigma en lo que respecta a la forma de gestión en la administración pública.

El origen de esta corriente se ubica en el Reino Unido, durante la Administración de Margaret Thatcher<sup>29</sup> como Primer Ministro, quien consideraba necesaria una reforma de la administración pública orientándola bajo los preceptos del ámbito privado.

Según explica Estévez, citando a Aucoin, la asunción de Thatcher en 1979 estuvo signada por tres factores de interés para nuestra investigación: 1) la necesidad de disminuir el poder de la administración pública como forma de facilitar el proceso de toma de decisiones, otorgando un mayor peso a las decisiones políticas; 2) su convicción respecto de la eficacia y eficiencia de la gestión del sector privado, propiciando su introducción en la función pública; y 3) el incremento de la libertad individual como mecanismo de contrapeso a la dominación que consideraba ejercían las fuerzas públicas sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas (Aucoin, citado en Estévez, 2001: 3).

Sobre este punto, Echebarría agrega que el contexto interno e internacional imperante en esa época resultaba propicio para reformas de estas características, toda vez que las finanzas públicas estaban en una situación

---

<sup>29</sup> Margaret Thatcher ocupó el cargo de Primer Ministro del Reino Unido entre 1979 y 1990.

delicada, sumada a una pérdida de confianza de los ciudadanos en sus administraciones públicas. De esta forma, las nuevas tecnologías de información y comunicación, acompañaron el triunfo de los partidos identificados como la “Nueva Derecha” abriendo paso a una modificación profunda hacia el interior de la Administración Pública.

En este contexto, el NPM generaba interés por cuanto prometía adaptarse a las necesidades de la sociedad, al tiempo que podría aliviar la presión económica en un momento de escasos recursos en tanto venía a satisfacer los valores de economía, eficiencia y eficacia; pero a su vez servía de pretexto para adoptar decisiones políticas duras e impopulares (Echebarría y Mendoza, 1999: 16-17).

Sostiene Estévez que, hasta ese momento, el servicio civil británico estaba conformado como una estructura burocrática sólida, en la cual se llegaba a recompensar la antigüedad de sus funcionarios. En ese marco, el poder con el que estaba dotada la burocracia<sup>30</sup> era tan determinante que incluso los integrantes de la carrera administrativa “(...) podían llegar a ocupar posiciones de relevancia como viceministros, e incluso ministros” frente a la ausencia de un político apropiado para el puesto (Estévez, 2003: 3).

Estos principios rápidamente se extendieron a los Estados Unidos con la creación del “*Senior Executive Service*”<sup>31</sup>; y en cuyo país se adoptó el concepto de “*public management*” como reemplazante del término “administración pública” (López, 2007: 10).

En el caso de los Estados Unidos, su experiencia en el desarrollo de estos proyectos puede identificarse en la Administración Bill Clinton<sup>32</sup>, quien llevó a cabo un estudio del sector público, denominado “Análisis de la Actuación Nacional”, con el objeto de impulsar “(...) Un gobierno que pone a las personas en primer lugar, también pone a sus empleados en primer lugar. Les da poder, liberándolos de reglas y regulaciones abrumadoras. Delega autoridad y responsabilidad. Y les proporciona un claro sentido de la misión.” En el

---

<sup>30</sup> Según plantea Oszlak (2015) la burocracia se concibe como “(...) la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada por, u organizada de acuerdo con, principios racionales” (Oszlak, 2015: 296).

<sup>31</sup> Cuerpo de ejecutivos seleccionados para ocupar cargos entre la gestión política y la burocracia, creado en el año 1979 en ocasión de entrada en vigor la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 bajo la presidencia de Jimmy Carter (mencionado en Sección “E” del presente trabajo).

<sup>32</sup> Presidente de los Estados Unidos entre 1993 y 2001.

mismo documento, Gore destaca una clara visión de lo que considera es la calidad en la gestión pública: “El imperativo de la calidad es simple: haga todo de manera más inteligente; mejor; más rápido, más barato” (Gore, 1993: 74).

Simultáneamente, desde organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) comenzaron a fomentar la implantación de un nuevo vocabulario –el cual fue rápidamente aceptado por los gobiernos latinoamericanos– alentando términos como como “gestión por resultados”, “mejora continua de la calidad”, “satisfacción al cliente”, “compromiso con los ciudadanos” o “gerencia de contratos”, que adquirieron predominio en los nuevos paradigmas de “modernización” del Estado (López y Zeller, 2006: 132; Ramírez, 2009: 136) y se constituyeron como condición necesaria para recibir los créditos de los organismos financieros internacionales.

Como consecuencia del constante déficit fiscal de los gobiernos, estas propuestas se convertían en una suerte de “oxígeno” que permitiera mantener una economía medianamente estable y con el fin de proceder a realizar los cambios estructurales que lograrían el tan ansiado equilibrio de las cuentas públicas.

De esta forma, los organismos internacionales se convirtieron en verdaderos promotores del NPM, en tanto que veían como estos paradigmas habían dado el resultado esperado en otros países como Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda pero, desconocedores de la cultura latinoamericana y la verdadera situación social, sostenían la necesidad de emular a estos países. Finalmente Blutman destaca, en una crítica a lo ocurrido, que “La concepción neoliberal encarnada en los ‘90 del siglo pasado, que incluyó las distintas reformas, se preocupó poco por la transformación cultural de la administración pública, manteniendo una tensión entre los modelos weberianos y los nuevos mecanismos de gerenciamiento que se impulsaban aleatoriamente” (Blutman, 2009: 258).

## **II.b) Los principales aspectos técnicos de New Public Management:**

Este sistema supone un gerenciamiento dentro del Estado, proponiendo cambios estructurales mediante los cuales se transforma el tradicional paradigma burocrático-weberiano, para pasar a un sistema más ligado a la lógica del sector privado. En particular, la figura del Alto Directivo Público se inscribe en una tendencia global de construcción de sistemas de ADP con una marcada orientación hacia la economía, eficiencia y eficacia de la gestión que considera, de este modo, a los ciudadanos como “clientes” de la gestión pública (Ramos, Scrollini y Solórzano, 2012: 1).

El núcleo central del NPM radica en la histórica premisa de efectuar una separación entre política y administración proponiendo una “clientelización” de los ciudadanos (Ramió Matas, 2000: 3).

La forma de romper con los viejos paradigmas de la administración pública tradicional –de base estatutaria– se genera a través de la “contractualización” de la relación entre los servidores públicos y los políticos. De esta forma, surge la existencia de contrapartes y consecuentemente la asunción de responsabilidades por cada una de ellas. Mediante la aplicación del sistema del NPM, se procura delimitar las funciones propias de los políticos y de la burocracia. Al burócrata le cabe la responsabilidad de generar los caminos que lleven a los resultados esperados por los funcionarios políticos, es decir los “*outputs*” o “resultados” y los “*outcomes*” o “impactos de la gestión pública” (Ramos, Scrollini y Solórzano, 2012: 4; Estévez, 2003: 4).

En este sentido, la concepción de la figura del Directivo Público marca una clara línea divisoria respecto de otras figuras pertenecientes a las jerarquías superiores de la administración pública, y establece la imposibilidad de encontrar la figura del “híbrido puro” en los términos de Aberbach, Putnam y Rockman, donde los políticos se burocratizan y los altos funcionarios públicos se politizan (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981: 16). Esta cuestión será analizada en la Sección “D”, que sigue en la presente investigación.

Según Guerrero, los paradigmas del NPM establecen la necesidad de crear un mercado competitivo hacia el interior de la Administración, toda vez que:

“Uno de los conceptos que mejor han permitido identificar los fundamentos neoliberales de la nueva gerencia pública, es la soberanía

del consumidor. La idea parte del hecho de que, estando los ciudadanos influidos principalmente por el disfrute de bienes tutelares como la educación, la salud y otros servicios brindados por el Estado benefactor, ha emergido el problema de cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público (OECD, 1987). La solución se materializó en la orientación hacia el cliente, una versión actualizada de la idea de la soberanía del consumidor formulada originalmente por Ludwig von Mises” (Guerrero, 2019: 12).

Lo anterior puede complementarse con las ideas de Mendoza Mayordomo, para quien las “técnicas de gestión” del *management* privado forman parte de los lineamientos del NPM y ello fue aplicado en el sector público, a través de técnicas de dirección global de la organización –y que serían las más específicamente gerenciales– además de brindar herramientas como la planificación estratégica, la gestión de los procesos de cambio organizativo, la dirección por objetivos y la dirección de proyectos. Asimismo, con un criterio más puntual, el mismo autor advierte la utilización de técnicas específicas de apoyo al Ciclo de Gestión de los objetivos organizativos globales (planificación-ejecución-control) y destaca, en este grupo, aquellas herramientas que resultan características del ámbito empresarial tales como el marketing, la dirección de operaciones, el diseño organizativo, la dirección de recursos humanos, la gestión de servicios, la gestión financiera, la gestión de sistemas de información y el control de gestión. Finalmente, reconoce un grupo de técnicas de desarrollo de habilidades directivas, de gran importancia en los procesos de toma de decisiones, negociación y gestión del conflicto, liderazgo, trabajo en equipo, creatividad e innovación y capacidad de asumir la complejidad, como también afrontar la incertidumbre (Mendoza Mayordomo, 1990: 183).

Con estas características técnicas, el perfil del gerente público subyace como un funcionario orientado a la acción y a la consecución de resultados, además de resultar altamente capacitado para vincularse con el nivel político sin perder capacidad de iniciativa, además de reunir mejores aptitudes para negociar y dirigir equipos de trabajo (Mendoza Mayordomo, 1990: 187).

En idéntico sentido, Estévez ensaya una interesante diferenciación entre los postulados del NPM en contraposición con la burocracia tradicional. Para el autor, esta corriente extrae buena parte de sus ideas del modelo de gestión

vigente en el sector privado, con especial foco en la innovación, el desarrollo del gerenciamiento de tipo privado o comercial, establecimiento de sistemas de atribución de responsabilidad por resultados, aumento de la dicotomía entre administración y política. En cambio, la burocracia se encuentra caracterizada por sostener una marcada estructura jerárquica, con especial acento sobre las funciones, estabilidad y responsabilidad por los procesos (Estévez, 2003: 7).

Por su parte, Martínez Vilchis define una serie de “aspectos característicos” del NPM y distingue los siguientes: rendición de cuentas, mayor utilización de tecnologías de información, planeación estratégica, y descentralización. A fin de facilitar la comprensión de éstos, presentamos una breve conceptualización:

- ✓ Rendición de cuentas: pone énfasis en el desempeño y en los resultados obtenidos (definidos como “*outcomes*” por Estévez, 2003), dejando de lado los procedimientos y medios utilizados para lograr el cumplimiento de los objetivos.
- ✓ Utilización de tecnologías de información: poseen un rol importante en la reforma y actualización del Estado, pues una de las tareas fundamentales de la modernización es montar mecanismos transparentes de gestión del Estado (Orrego, citado en Martínez Vilchis, 2005: 23).
- ✓ Planificación estratégica: entendida como “el arte o la filosofía de administrar una empresa bajo un punto de vista de los posibles acontecimientos futuros” (Sachse, citado en Martínez Vilchis, 2005: 25).
- ✓ Descentralización: implica la transferencia de funciones que eran llevadas adelante por la administración central en dependencias o agencias descentralizadas que deberán rendir cuentas. Su dirección estará a cargo de un funcionario cuyos rasgos distintivos serán similares a los de un gerente del ámbito privado.

Todas estas características enunciadas –y la forma de llevarlas a cabo– exigen indudablemente un profundo cambio cultural dentro de la APN. En efecto, los intentos de implementación en nuestro país no han prosperado por la falta de ponderación de este factor determinante.

En este punto, es útil recordar que las reformas inspiradas en el *NPM*, determinaron que los países “desarrollados” incorporaran altos directivos con estilos gerenciales, modificando la lógica y estructura de las relaciones entre

políticos y servidores públicos. Estos directivos serían seleccionados teniendo en cuenta competencias propias de un *manager*, los cuales tendrían la responsabilidad de implementar en forma eficiente los lineamientos trazados por la política, ya que “(...) la intencionalidad subyacente a estos cambios administrativos ha sido la de garantizar un mayor control político sobre el servicio civil y disminuir la excesiva autonomía de la burocracia (Campbell y Wilson, citados en Rouban 2007; Iacoviello, et al., 2017: 177).

Específicamente en el caso de América Latina, Shepherd reflexiona respecto de la posibilidad –real y conveniente–de introducir una lógica “gerencial”, en la inteligencia que dicho modelo podría superar al tradicional esquema weberiano “(...) en países donde la mayoría de sus administraciones públicas se caracterizan por la pervivencia de sistemas clientelares y/o patrimonialistas de profundo arraigo. Para la mayor parte de los especialistas, se acepta cada vez más el hecho de que uno de los orígenes del mal funcionamiento del sector público es precisamente la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región” (Shepherd, citado en López, 2007: 8).

Los impulsores de esta corriente sostienen que mediante sus postulados se puede promover una gestión más eficaz y eficiente. Sin embargo, resulta de muy difícil aplicación teniendo en cuenta que para ello se requiere de cambios culturales muy profundos que requieren el desarrollo de estrategias de trabajo que, repasando las urgencias que las Administraciones Públicas Latinoamericanas poseen, hacen muy compleja su implementación (Ramíó Matas, 2000: 2).

Lo anterior nos lleva a incluir, en esta síntesis de los principios básicos del NPM, un resumen de sus lineamientos y para ello es útil remitirse a la palabra autorizada de Estévez, de acuerdo a los siguientes paradigmas:

- ✓ Mecanismos de “contractualización” de sus gerentes y empleados;
- ✓ Establecimiento de metas de *performance* y estándares de calidad para la agencia y sus miembros;
- ✓ Mayor flexibilidad organizativa;
- ✓ Remuneraciones e incentivos flexibles;
- ✓ Estructura organizacional “horizontal” o aplanada con pocas jerarquías;

- ✓ Orientación hacia los resultados (“*outputs*”) más que hacia los procesos o procedimientos. Cuando los resultados se consolidan, se orientan hacia los impactos (“*outcomes*”) de las políticas públicas;
- ✓ Gestión por resultados dejando de lado la gestión por normas rígidas;
- ✓ Estimulada competencia entre las agencias;
- ✓ Orientación hacia la satisfacción del “cliente” más que al ciudadano;
- ✓ Emulación del estilo gerencial del sector privado;
- ✓ Estimulación de la creatividad y del espíritu de riesgo entre sus miembros;
- ✓ Trabajo mediante presupuestos y metas plurianuales; y,
- ✓ La competencia entre las agencias es estimulada (Estévez, 2003: 4).

De acuerdo a lo analizado hasta el momento, queda en evidencia que las ideas del NPM originadas en países de cultura anglosajona, idealizan la gestión del ámbito privado y propician la incorporación de sus reglas y formas a la administración pública. Si bien puede observarse que como proyecto técnico resultan interesantes, las diferentes culturas organizacionales, tanto de los países donde se implementaron estas reformas, como también dentro del ámbito privado guardan diferencias con el sector público de los Estados latinoamericanos. Asimismo, Echebarría y Mendoza observan que:

“(…) la limitación fundamental del paradigma institucional del *management*, tal como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esa lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas” (Echebarría y Mendoza, 1999: 40-41).

Más allá de estas radicales diferencias, creemos necesario señalar que no siempre en los países donde inicialmente el NPM fue bien recibido durante su desarrollo tuvo el éxito anhelado. En consecuencia, consideramos útil analizar el caso particular de la Argentina debido a que, al generarse proyectos de reforma a la ADP, es posible caer en la tentación de adoptar –en la gestación y planificación de los propios planes– lineamientos asimilables a los

previstos por las corrientes del NPM y la experiencia referida hasta el momento nos permite concluir que, sin un detenido análisis y evaluación –prestando especial atención a la cultura organizacional– podrían no tener el éxito esperado.

### **II.c) Los proyectos de implementación del New Public Management en la Administración Pública Nacional:**

Resulta interesante, a los efectos de la presente investigación, destacar los resultados que la aplicación del NPM ha tenido respecto de aquellos cargos que se entienden como ADP.

En primer lugar, se ha considerado que las estrategias modernizadoras del NPM originadas en Reino Unido –y replicadas en Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda– lograron consolidarse favorablemente por tratarse de Administraciones Públicas impregnadas por el modelo y la cultura anglosajona. De esta forma este sistema está íntimamente vinculado con el diseño institucional de estos Estados. Cuando se intenta implantar a naciones con diferentes culturas, como los países de América Latina, los instrumentos del NPM pierden gran parte de los supuestos beneficios, para pasar a transformarse en estrategias que generan “disfunciones” y dificultan la consecución de eficacia –y eficiencia– en las Administraciones Públicas que han decidido “importar” estas estrategias con el objetivo de modernizar el Estado (Ramió Matas, 2001: 13).

En el caso de la República Argentina la utilización de las corrientes del NPM en los diversos planes de modernización estatal no lograron su plena consumación debido a “lo limitado de las estrategias utilizadas” y generó lo que Blutman define como una “implementación asistemática”, atento la coexistencia del tradicional paradigma weberiano con el NPM desarrollado como medidas aisladas y asincrónicas (Blutman, 2009: 164).

Lo anterior se debe, en gran medida, a que los proyectos de reformas del Estado orientadas en los ideales del NPM no contaban con un análisis previo análisis de la cultura organizacional de la APN, que en el caso de la República Argentina se caracterizó –históricamente– por su consustanciación con los preceptos burocráticos. En este sentido, la aplicación de lineamientos parciales

y aislados del NPM –y su coexistencia con un sistema de ADP orientado en principios burocráticos, como el SINEP– han impedido que las modificaciones prosperen en el tiempo.

En la APN es posible identificar dos etapas contemporáneas de proyectos de “Reforma del Estado” en las cuales subyacen los principios del NPM. La primera es asociada al periodo de los años 1989 y 1994; mientras que la segunda encuentra consenso a partir de la Ley 24.629 de Reforma del Estado, en febrero de 1996 toda vez que 1995 se identifica como un año donde se produjo la primera elección presidencial con sustento en la Constitución reformada.

Sobre este aspecto, es conveniente recordar las palabras de Blutman, para quien:

“Las políticas públicas reformistas incluyeron la aplicación de acciones de moda vinculadas al *New Public Management* (NPM). Su aplicación acrítica y su implementación ideológica generaron un mix entre una administración pública tradicional e intentos de Modernización de la misma. Estas últimas buscaban moldear el nuevo perfil gerencial del aparato público. La aplicación parcial de estas políticas generó como efecto no deseado una administración pública con herramientas dispares que buscaban una mejora de la gestión pública” (Blutman, 2009: 260).

En cuanto a la primera etapa, identificada con el periodo 1989-1994 y signada por la denominada “Reforma del Estado” tiene su origen con la sanción de las Leyes 23.696<sup>33</sup> de Reforma del Estado y 23.697<sup>34</sup> de Emergencia Económica, ambas en 1989.

El periodo señalado estuvo caracterizado por el desarrollo de un programa de privatizaciones mediante el cual se transfirieron al sector privado gran parte de las actividades de producción de bienes y servicios públicos que estaban, hasta ese momento bajo monopolio del Estado, tales como los servicios eléctricos, las telecomunicaciones y el transporte ferroviario, para mencionar algunos. Asimismo, el Estado comienza a asumir un nuevo rol, que consistía en la función de regulador de los servicios públicos privatizados (Bozzo y López 1999: 3).

---

<sup>33</sup> Ley 23.696 sancionada el 17 de agosto de 1989. En su capítulo II establecía el procedimiento para las privatizaciones de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional.

<sup>34</sup> Ley 23.698 sancionada el 1 de septiembre de 1989.

En lo que respecta, específicamente, al empleo público, a finales del año 1990 se dispuso una intensa reducción de la Administración –tanto central como descentralizada– a partir de la supresión de las secretarías dependientes de todos los ministerios y una fuerte reducción de la dotación de personal. Según Oszlak, en 1990 se desarrolló el intento más ambicioso de reducción del aparato estatal, a través de “(...) una simple regla de tres: ningún Ministerio debía tener más de tres Secretarías de Estado, ninguna Secretaría debía tener más de tres Subsecretarías, ninguna de estas últimas debía contar con más de tres Direcciones Generales y así, sucesivamente” (Oszlak, 1999: 6).

Asimismo, otra medida adoptada fue la modificación del escalafón vigente hasta entonces en la APN, el Decreto 1438/73, el que es reemplazado por el SINAPA, dispuesto por el Decreto 993/91<sup>35</sup>.

Esta etapa es referida por Estévez, quien recuerda el drástico descenso del cuantitativo de empleos en el Sector Público Nacional como consecuencia de este proceso de reformas –que incluyó despidos, jubilaciones anticipadas y privatizaciones– y las medidas adoptadas, que resultó en una reducción los agentes de la APN, que pasaron de contar con 1.000.000 de miembros en 1989, a 298.000 en 1998 (Estévez, 2003: 8).

El mismo autor agrega que esta primera reforma del Estado en la República Argentina puede ser calificada como “ideológica”, al considerar la marcada influencia de las políticas reformistas adoptadas por Thatcher en Reino Unido, sumado a lo que define como una “orientación neoconservadora predominante por esos años” a raíz de la cual, el Estado quedaba deslegitimado en su función de productor de bienes y servicios, en tanto que asignaba esa función al mercado (Estévez, 1999: 5).

Respecto a la denominada “Segunda Reforma del Estado”<sup>36</sup> se dispuso, por primera vez, la implementación de los denominados “Planes Estratégicos” en determinados organismos descentralizados de la APN, mediante los cuales debían formalizarse una serie de compromisos de gestión con metas y objetivos.

---

<sup>35</sup> Decreto 993/91 del 27 de mayo de 1991 mediante el cual se crea el SINAPA.

<sup>36</sup> Ley 24.629 sancionada el 22 de febrero de 1996. En su capítulo II establecía un sistema de “reorganización administrativa” que facultaba a efectuar privatizaciones y creaba un fondo especial de reconversión laboral para aquellos trabajadores públicos de planta permanente cuyos cargos resultaren suprimidos.

Así se estableció que los organismos descentralizados, debían realizar cada uno su “Carta Compromiso con el Ciudadano” (Decreto 103/01) y desarrollar sus “Planeamientos Estratégicos”. Sin embargo, estos instrumentos fueron exigidos sin la previa capacitación de los distintos actores ni la formulación de diagnósticos que hubieran permitido abordar una adecuada definición de metas e indicadores cuantificables en orden a avanzar hacia una gestión por resultados, lo que motivó que estos proyectos se frustraran quedando a mitad de camino. Cabe recordar que la “Carta Compromiso” estaba inspirada en la reforma inglesa y constituía un instrumento a través del cual se intentaba mejorar la relación entre el Estado y los ciudadanos, quienes podrían establecer el nivel de satisfacción respecto de los servicios ofrecidos (Estévez y Blutman, 2003: 14).

Sin embargo, la implementación de estos planes no tuvo el éxito esperado toda vez que los mismos “(...) no se basaron en la formulación previa de diagnósticos que permitiesen abordar una adecuada definición de metas e indicadores cuantificables para avanzar hacia una gestión por resultados a través de la medición y de la evaluación de desempeño de los cuadros gerenciales del Estado” (Estévez, 1999: 6).

El período comprendido entre los años 1999 y 2001, en ocasión del gobierno de la Alianza<sup>37</sup>, estuvo signado por recurrentes cambios en el órgano que tendría la responsabilidad de llevar adelante el proceso de Reforma del Estado. Durante este ciclo, se fue alternando entre el Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Vicepresidencia de la Nación, para concluir con la creación de la Secretaría de Modernización del Estado en órbita de la Jefatura de Gabinete. Estos constates cambios convirtieron al proceso más en una carga que en una política de estado, no logrando consenso entre los propios funcionarios de gobierno en las distintas jurisdicciones del Estado (Estévez, 2003: 13).

Finalmente, el prematuro final del gobierno de la Alianza y el delicado contexto social que atravesaba el país, la reforma del Estado pasó a dejar de ser prioritaria y quedó definitivamente archivada por los siguientes gobiernos quedando todo intento de reforma de tipo *managerialista* inconclusa.

---

<sup>37</sup> Gobierno de la coalición política denominada “Alianza” que fuera encabezado por el Presidente Fernando de la Rúa: 1999-2001.

(Estévez, 2003). Este momento puntual y su contexto fue evaluado por Iacoviello, para quien el desafío de incorporar políticas de corte empresarial en las administraciones públicas latinoamericanas –y en la República Argentina en particular– representó un proceso extremadamente complejo en función de la cultura imperante en la APN y a raíz de tratarse de sistemas orientados por “(...) la lógica de la confianza política y no del mérito, y menos aún de la eficiencia gerencial” (Iacoviello, et al. 2017: 177-178).

No puede soslayarse asimismo, que los diferentes cambios de gestión de gobierno –y la falta de acuerdo político en la consecución de políticas públicas a largo plazo– han llevado a que los diferentes proyectos quedaran incompletos.

### **III. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL**

Un aspecto clave a tener en cuenta frente a cualquier proyecto de reforma al régimen de ADP que se proyecte desarrollar, debería necesariamente ponderar la situación de las mujeres en orden a equiparar las posibilidades de acceso a los cargos de dirección en un marco de paridad con los hombres.

Esta consideración no solo corresponde por razones de equidad, igualdad de capacidades y oportunidades –que cabe recordar se encuentran consagradas en nuestra Constitución Nacional– sino porque la República Argentina ha adherido a pactos internacionales tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>38</sup> y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>39</sup>, todos ellos con jerarquía constitucional, según el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

Asimismo, su estudio permite elaborar hipótesis respecto de las razones que explican las variaciones en las brechas de género según tipo de cargo, y considerar ello frente a eventuales proyectos de reformas al régimen de ADP.

No debe resultar esquivo que, culturalmente, las sociedades latinoamericanas han cedido, tradicionalmente, el espacio directivo a los

---

<sup>38</sup> Pacto de San José de Costa Rica firmado el 22 de noviembre de 1969.

<sup>39</sup> Aprobada por Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979.

hombres, la cual no solo determina una diferencia en materia salarial, sino en lo que respecta al progreso vertical en su carrera y su desarrollo profesional.

Para comprender mejor la situación, se propone realizar un estudio descriptivo –tomando como universo de análisis a la Administración Pública Central<sup>40</sup>–incluyendo las posiciones que se denominan “políticas” entendidas por tales a los Ministerios, Secretarías y Subsecretarías; aquellas que integran la ADP o cargos con Funciones Ejecutivas del SINEP, que incluye a las Direcciones Nacionales/Generales<sup>41</sup>, Direcciones de primera apertura, Coordinaciones; y el nivel técnico- administrativo.

Para la recolección de datos se utilizaron diversas fuentes documentales y estadísticas como la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) elaborada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete, el Portal de Datos Abiertos (Datos Argentina), la información proporcionada por el Observatorio de Políticas de Género de la Sindicatura General de la Nación, los “Informes de Ocupación” de la Dirección de Presupuesto y Evaluación de Gastos en Personal del Ministerio de Economía y el Boletín Oficial de la Nación y los informes elaborados por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete.

### **III.a) Su evolución en el Poder Legislativo:**

La República Argentina ha sido un país precursor en la búsqueda de la igualdad de género mediante el dictado de diversas normas tendientes a modificar una histórica posición dominante del hombre en el ámbito público.

Un primer paso, al menos formal, se produce mediante el dictado de la Ley 24.012<sup>42</sup> en el año 2001, mediante la cual se estableció un piso mínimo de representación de mujeres en las listas de partidarias de candidatos para ocupar cargos Legislativos Nacionales. Conforme esta norma y sus decretos

---

<sup>40</sup> Iacoviello señala que la Administración Central está comprendida por los Ministerios y Organismos que dependen directamente de la Administración Pública Nacional (Iacoviello y Chudnovsky, 2015: 23).

<sup>41</sup> Las direcciones Generales y Nacionales poseen el mismo nivel jerárquico conf. Decreto 2098/08. La diferencia de nominación radica en que las primeras corresponden a las áreas sustantivas de las jurisdicciones (Vgr. Asuntos Jurídicos, Recursos Humanos, Administración) mientras que las Direcciones Nacionales corresponden a sectores cuya actuación se refleja hacia el exterior de la organización donde se encuentra.

<sup>42</sup> Ley 24.012 Sancionada el 6 de noviembre de 1991. Modifica el Código Electoral y establece por primera vez un cupo femenino en las listas de candidatos a ocupar cargos legislativos. Es reglamentada por los Decretos 1246/2000 y 451/05.

reglamentarios, las mismas debían estar compuestas por, al menos, un 30% de mujeres.

Posteriormente, mediante el dictado de la ley 27.412<sup>43</sup> se produce un nuevo avance en materia de paridad de género en el Congreso Nacional. Esta norma, apunta al reconocimiento efectivo de los derechos y oportunidades de carácter político, en tanto se modifica el artículo 60 bis del Código Electoral disponiendo que “(...)” Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente.” De esta forma, el cupo femenino pasará a ser del 50% estableciendo una situación de equidad en la representatividad en el Congreso.

Según Rodríguez Gustá y Caminotti, estas reformas legislativas e inclusivas, no solo han afirmado la posibilidad fáctica de las mujeres de ejercer cargos electivos, sino que en su puesta en funcionamiento, permitieron la sanción de normas que amplían la autonomía femenina, fortalecen su participación y hacen valer sus derechos en distintos campos de la vida social (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010: 93).

En ese orden de ideas, los avances obtenidos como consecuencia de esta normativa han sido notables en términos cuantitativos: cabe recordar que en la República Argentina, a finales de 1983, las mujeres representaban apenas un 4% de la Cámara de Diputados, mientras que para el año 1997 se incrementó al 27,2%, llegando en 2017 a ocupar el 38% de los escaños de la denominada cámara baja. Similar situación se replica en el Senado, donde el crecimiento de la participación del género femenino fue aún más pronunciado, pasando del 6% al 37% en el año 2001, para luego mantenerse estable en torno de un 40% (Del Cogliano y Degiustti, 2018: 2; Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010: 90-91).

Este notable avance en el Poder Legislativo, resultado del reflejo de las exigencias sociales, no ha evidenciado un correlato en el Poder Ejecutivo Nacional. Esta circunstancia surge del informe presentado por la Secretaria de

---

<sup>43</sup> Ley 27.412 de “Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política” sancionada el 22 de noviembre de 2017.

Gestión y Empleo Público, en el cual detalla que durante el período 2019- 2020 “(...) la brecha de género entre Secretarios y Secretarias, Subsecretarios y Subsecretarias se redujo en poco más del 15 % - 20,6 a 36% de presencia de mujeres entre Secretarios y Secretarias y para la categoría de Subsecretarios y Subsecretarias pasó de casi 23 % a 39%”.<sup>44</sup>

Esto permite concluir que, si bien existe un crecimiento en la participación femenina, aún queda distante de un real equilibrio, tal como explicaremos más adelante.

### **III.b) Análisis de la Participación femenina en los puestos políticos del**

#### **Poder Ejecutivo Nacional:**

Cuando se observan las dos décadas del Siglo XXI, tomando como unidad de análisis los Ministerios, Secretarías y Subsecretarías del Poder Ejecutivo Nacional, se observa que hubo una leve tendencia ascendente en la participación de mujeres, aunque la misma es muy reducida.

Las fuentes de los datos obtenidos fueron recuperadas de acuerdo al siguiente detalle:

(2003-2007) Presidencia Dr. Néstor Carlos Kirchner. Datos a diciembre de 2003.

(2007-2011) Presidencia Dra. Cristina Fernández de Kirchner. Datos a diciembre de 2008.

(2011-2015) Presidencia Dra. Cristina Fernández de Kirchner. Datos a diciembre de 2012.

(2015-2019) Presidencia Ing. Mauricio Macri. Datos a diciembre de 2016.

(2019-actualidad) Presidencia Dr. Alberto Fernández. Datos a abril de 2021.

---

<sup>44</sup> Fuente: Informe “Análisis de la Brecha de Género en la Administración Pública Nacional, a partir de los datos a diciembre 2020 que surgen de la Base Integral de Empleo Público y Salarios que elabora Secretaría de Gestión y Empleo Público.” Consultado el 12 de abril de 2021. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/analisis-de-la-brecha-de-genero-en-la-administracion-publica-nacional-presentado-por-la>



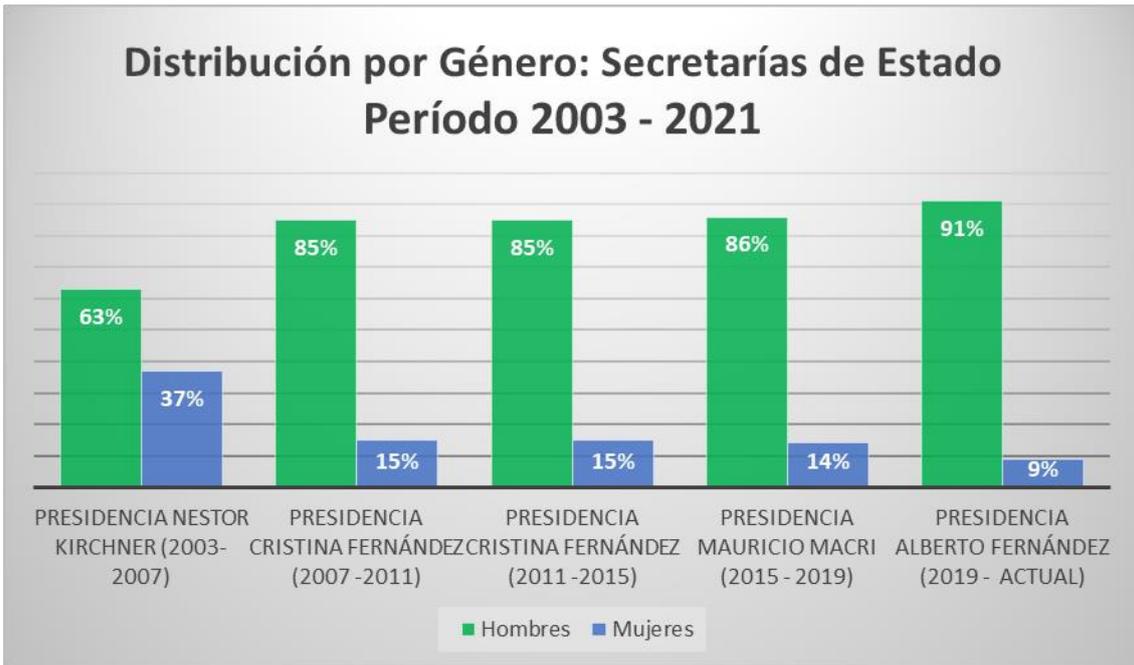
**Fig. 1.- Fuente:** Elaboración propia según datos recuperados del informe elaborado por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete, del informe elaborado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación en ocasión del III Encuentro "Mujeres Gobernando" de marzo de 2020 y del portal Mapa del Estado.

Conforme al análisis efectuado se observa que, con excepción del período del primer gobierno de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner donde hubo un leve incremento en la cantidad de mujeres a cargo de Ministerios, el porcentaje es muy bajo promediando en el período analizado apenas un 17% respecto del 83% de hombres.

Estos datos evidencian una marcada tendencia a la designación de hombres en la responsabilidad de conducir las carteras ministeriales.

Cuando la unidad de análisis son las Secretarías, la variable no se modifica sustancialmente, observándose nuevamente una amplia mayoría de hombres respecto de las mujeres.

En el caso de las secretarías de Estado, no se observa una evolución hallándose números relativamente parejos y muy bajos en cuanto a la cantidad de mujeres, alcanzando en todo el período analizado (2003-2009) apenas un 18% de composición femenina.



**Fig. 2.- Fuente:** Elaboración propia según datos recuperados del informe elaborado por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete, del informe elaborado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación en ocasión del III Encuentro "Mujeres Gobernando" de marzo de 2020 y del Mapa del Estado.

Ahora bien, cuando la unidad de análisis son las subsecretarías, es decir el nivel inferior dentro de los cargos políticos, puede observarse una mayor participación femenina, aunque muy distante de un ideal de paridad.



**Fig. 3.- Fuente:** Elaboración propia según datos recuperados del informe elaborado por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete, del informe elaborado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación en ocasión del III Encuentro "Mujeres Gobernando" de marzo de 2020 y del Mapa del Estado.

De acuerdo a lo observado, el promedio de participación femenina en todo el período asciende al 25%, pero con una leve tendencia al ascenso, circunstancia que no pudo ser observada en los casos de los Ministerios y las Secretarías.

Este análisis de los puestos políticos, permite concluir fácticamente que la participación de las mujeres en estas posiciones dista mucho de ser igualitaria respecto de las oportunidades que tienen los hombres.

Asimismo, se puede analizar que, en la medida que los cargos políticos corresponden a mayor posición jerárquica se observa un predominio de ocupación por hombres con muy baja participación femenina.

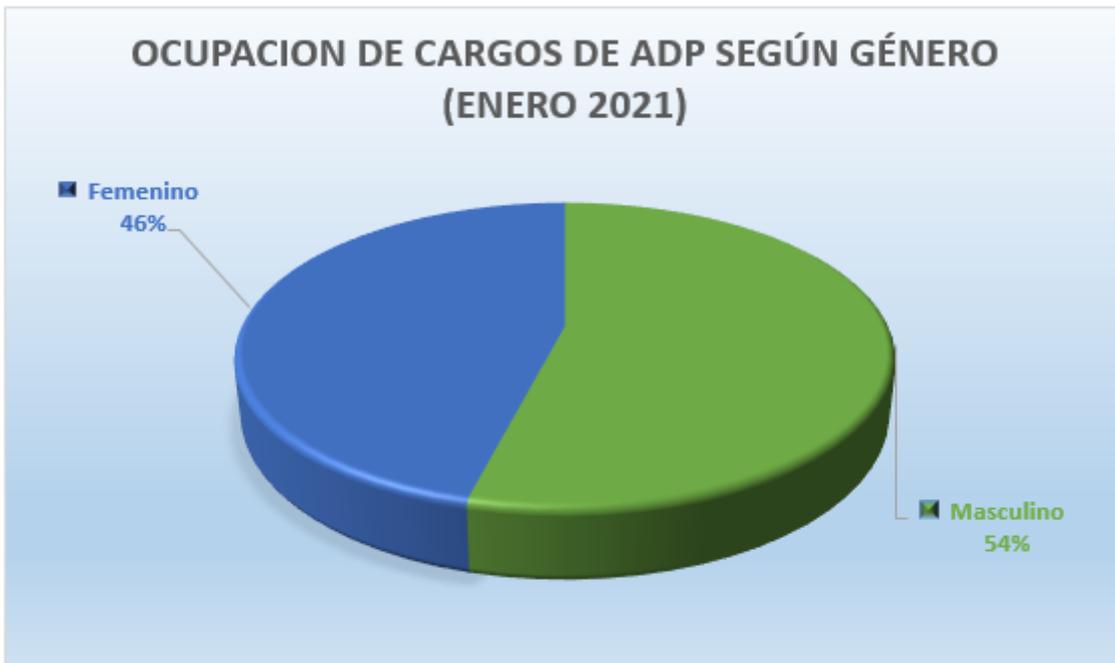
### **III.c) La participación femenina en la Alta Dirección Pública:**

Los cargos que constituyen la ADP refieren a las posiciones que forman parte de la carrera administrativa y por tanto deben ser designados mediante concurso en el que se acredite la idoneidad, y tienen la función de dirigir los procesos de implementación de las políticas públicas.

Constituyen estas posiciones directivas las Direcciones Nacionales/Generales<sup>41</sup>, las Direcciones y las Coordinaciones, todas las cuales dentro del escalafón del SINEP tienen, en función de la especificidad del cargo, una asignación por Funciones Ejecutivas.

Como se ha desarrollado en el presente trabajo de investigación, ante la falta de realización de los concursos previstos en la normativa vigente, desde hace años estos cargos son cubiertos en forma transitoria, sin estabilidad y renovados ante cada cambio de gestión, de idéntica forma como sucede con los cargos políticos.

A fin de analizar la situación respecto de la posibilidad de acceso de las mujeres a los cargos de ADP, se han tomado los datos que aporta el “Informe sobre la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional centralizada” elaborado por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros, expresado al mes de enero de 2021.



Porcentajes tomados sobre un total de 2120 cargos ocupados de los 2441 que componen la estructura aprobada a enero 2021.

**Fig. 4.- Fuente:** Elaboración propia según datos obtenidos de las normativas de la BIME (Base Integrada de Mapa del Estado), la publicación de las designaciones en el Boletín Oficial de la República Argentina. Dichas fuentes están basadas en el instrumento que acredita la identidad (DNI), que establece una identificación de sexo genérica (Femenino/Masculino) lo cual impide reflejar la autopercepción de la persona por razones de imposibilidad estadística.

La información de dicho informe, permite desagregarlo según las posiciones jerárquicas en la ADP. Esa lectura demuestra que la participación de las mujeres en los cargos más altos, es decir las Direcciones Nacionales, Generales y titulares de las Unidades de Auditoría Interna representa el 42% de los cargos, en tanto que asciende al 58% los cargos que son cubiertos por hombres.

Al evaluar las Direcciones de primera apertura, se observa una leve aproximación, aunque sigue habiendo una preponderancia de hombres. Estas posiciones directivas en enero 2021 son cubiertas en un 53% por hombres en tanto que el 47% las ocupan mujeres.

Cuando la unidad de análisis son las coordinaciones, es decir las posiciones de Alta Dirección de menor rango, se observa un mayor nivel de paridad ya que el 52% es cubierta por hombres y el 48% por mujeres.

Si se analiza la totalidad de cargos correspondientes a la ADP, puede observarse que en todos los casos, la presencia de hombres es siempre mayoritaria y en ninguna de las posiciones de conducción se invierte esta tendencia.

Finalmente, resulta interesante el análisis que permite realizar el gráfico siguiente en el cual se observa que, si bien existe una marcada diferencia en la ocupación de hombres en los cargos políticos, en los cargos de ADP esta tendencia ha comenzado a revertirse a partir el año 2016.

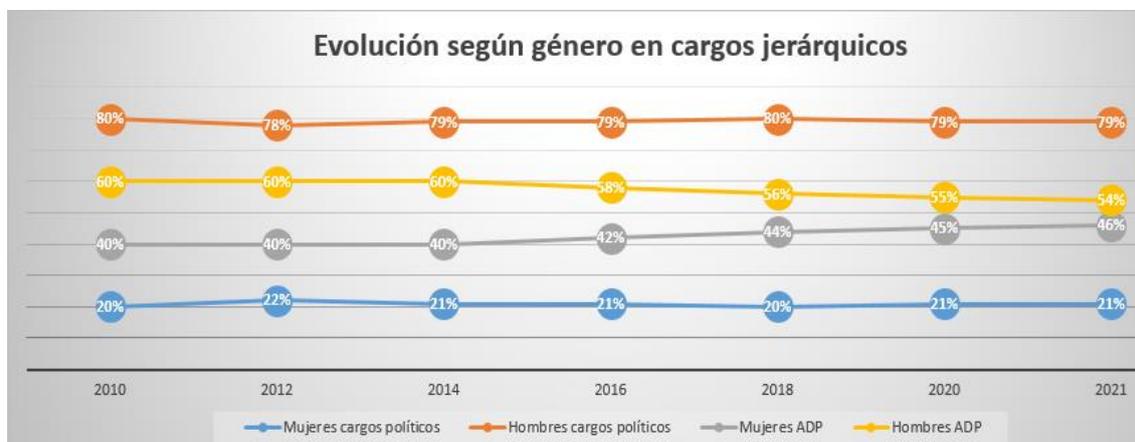


Fig. 5.- Fuente: Elaboración propia según datos suministrados por la BIEP y el informe elaborado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público y del "Informe sobre la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional centralizada" elaborado por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

### **III.d) El denominado "techo de cristal" en la Administración Pública**

#### **Nacional:**

Se trata de una construcción doctrinaria, aplicable a aquellas situaciones donde se observa una "segregación" hacia las mujeres para acceder a los puestos de conducción, las cuales ingresan a la organización en niveles inferiores a los hombres y que, en consecuencia, la posibilidad de ascenso a los puestos directivos les resulta sumamente dificultosa (Chudnovsky, 2021: 124).

El primer uso del término fue realizado por la consultora de gestión estadounidense Marilyn Loden, que acuñó la expresión "*glass ceiling barriers*" durante 1978, en ocasión de participar en una mesa redonda sobre las aspiraciones del género femenino para referirse a la "(...) barrera a veces invisible para el éxito con la que se enfrentan muchas mujeres en sus carreras"<sup>45</sup>.

Posteriormente, en el año 1984, Gay Bryant retomó la frase "techo de cristal" para referirse al nivel de gestión media en el que las mujeres quedaban estancadas en su carrera profesional. Esta circunstancia, recuerda Bryant,

<sup>45</sup> Recuperado de <https://www.entrepreneur.com/article/307722>

resultaba independiente de la calidad de su trabajo o de su ética laboral y demostraba que no se podía elevar por encima de lo que denominó “techo de cristal” (Bryant, citada en Goldstein, 2014: 8).

Cuando se analizan la totalidad de los datos recopilados, surge que la presencia de hombres en la totalidad de los cargos de conducción de la APN es absolutamente mayoritaria, demostrando la existencia de un “techo de cristal” en la carrera profesional de las mujeres.

En el siguiente gráfico, se ilustra en qué medida al descender en la pirámide jerárquica se comienza a emparejar la cantidad de hombres y mujeres ocupando las posiciones, aunque sin llegar siquiera a equilibrarse. De forma inversa, cuando mayor es el cargo de responsabilidad, la brecha se ve notoriamente incrementada.



**Fig. 6.- Fuente:** Elaboración propia según datos recuperados del “Informe sobre la Estructura Organizativa de la Administración Pública Nacional Centralizada” efectuado por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la JGM expresado a enero 2021, y del Mapa del Estado.

La evidencia expuesta demuestra empíricamente que en la argentina, los cargos de mayor responsabilidad son cubiertos por hombres, circunstancia que descende proporcionalmente en la medida que se produce un descenso en la responsabilidad, hasta llegar a una situación de paridad recién en los cargos simples, es decir los técnicos y administrativos los cuales son ocupados en un 50% por hombres y un 50% por mujeres (Fuente: BIEP Base Integrada de Empleo Público).

Esta circunstancia, sumada a la situación fáctica en la que las designaciones obedecen a razones discrecionales, evidencia un reclutamiento

sesgado en el cual las mujeres se ven privadas de desarrollarse profesionalmente, debiendo asumir roles subordinados en la APN.

Esta realidad constituye lo que se denomina “segregación vertical” en virtud de la cual las mujeres ingresando a las organizaciones en niveles jerárquicos más bajos que los hombres, deben luego enfrentar mayores dificultades para ascender a los puestos directivos (Chudnovsky, 2021: 124).

En efecto, Chudnovsky recuerda que en sistemas de Alta Dirección modernos y con reconocida reputación como el desarrollado en el servicio civil chileno, solo 29% de los concursos realizados entre 2010 y 2017, fueron adjudicados a mujeres (Gaete y Álvarez citados en Chudnovsky, 2021: 124).

Otro avance en la materia se observa en la creación en órbita del Poder Ejecutivo Nacional del “Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad” como así también bajo la esfera de la Sindicatura General de la Nación del “Observatorio de Políticas de Género”. Estas iniciativas constituyen avances tendientes hacia una paridad de género, sin embargo, aún queda un largo recorrido en búsqueda de igualdad de oportunidades, lo cual exigirá un profundo cambio cultural.

En definitiva, aunque pueda afirmarse que existe un avance lento en la ocupación de posiciones directivas de las mujeres, esta curva ascendente no resulta lo suficientemente pronunciada para producir cambios en el mediano plazo. La situación fáctica señalada evidencia que la cultura organizacional del sector público de la amerita serias reflexiones en caso de ensayarse modificaciones al régimen de ADP, a fin de establecer criterios que permitan, efectivamente, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

#### **IV. SÍNTESIS PARCIAL**

El análisis de la cultura organizacional de la APN resulta un factor preponderante, no solo para comprender la situación fáctica, sino por constituir un elemento que debe ser ponderado en ocasión de evaluarse futuras propuestas de cambio, especialmente las que refieren posiciones sensibles como las que involucran la ADP.

De acuerdo a lo analizado, se ha podido demostrar que la estructura interna del Estado presenta su propia cultura organizacional, con ciertos rasgos

distintivos: por un lado, se trata de una cultura que, de acuerdo a las definiciones doctrinarias encuadra bajo las características de cultura “apática” y parcialmente “paternalista”, fundamentalmente por la presencia constante del elemento político en la APN.

En los proyectos de reformas del Estado contemporáneos, como aquellos que implican una modificación al régimen de ADP, se han desarrollado importantes postulados teóricos, con análisis de experiencias internacionales, pero omitiendo un profundo estudio de la cultura organizacional, lo que implica dejar de lado un factor preponderante para que estas reformas puedan resultar sustentables.

Tal como se ha analizado, estos proyectos han incluido paradigmas importados de países con culturas absolutamente diferentes, tal el caso de los proyectos de reformas con fundamento en el NPM, de origen anglosajón, y cuyos resultados no lograron ser los esperados esencialmente, por esta diametral diferencia cultural y la marcada orientación histórica hacia un sistema burocrático – weberiano en el interior de la APN.

Los paradigmas que esgrime la corriente del NPM, si bien tienen por objeto mejorar la situación fiscal y brindar mejores servicios a los ciudadanos, omiten considerar el factor cultural, en consecuencia, su reproducción textual genera un prematuro rechazo y en finalmente no llegan a desarrollarse por completo. Esta situación, se ha observado tanto en la denominada Primera Reforma del Estado (1989-1994), como también en la Segunda Reforma del Estado (1996-2000).

De esta forma, es posible afirmar que para el caso de proyectarse modificaciones al régimen de ADP debería ponderarse, entre otras cuestiones, el factor cultural tomando en consideración que este podría limitar seriamente la capacidad de adaptación y en consecuencia generar enormes dificultades para su aplicación.

Por su parte, en virtud de la relevancia de las experiencias recogidas, y los rasgos observados en la cultura organizacional, resultará trascendental contar con líderes con especiales capacidades para encarar proyectos de cambio cultural.

Estos líderes deberán generar una verdadera motivación hacia el cambio, demostrando hacia el interior de la organización que el mismo es necesario y colocando a los trabajadores en un rol protagonista.

Los relevamientos efectuados exhiben que la cultura organizacional dentro de la APN asume que los hombres ocupan mayoritariamente las posiciones de conducción marcando notorias diferencias porcentuales respecto de las mujeres.

Esta situación, que la doctrina define como el “techo de cristal” implica una limitación que encuentran las mujeres en la APN para lograr desarrollarse profesionalmente.

Conforme se ha analizado, únicamente se observa paridad de género en el universo comprendido por el personal civil del Sector Público Nacional que no detenta funciones ejecutivas o de conducción, es decir, los denominados cargos simples. Cuando se analizan los cargos directivos, en su conjunto la brecha comienza a ampliarse hasta llegar a las máximas autoridades de los ministerios donde la misma arroja datos contundentes. Esta circunstancia denota que el personal femenino encuentra el “techo de cristal” muy prematuramente en la carrera administrativa, lo cual resultó también referenciado en las encuestas efectuadas al personal femenino.

## **SECCIÓN D: LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA.**

### **MODELOS DE ALTA DIRECCIÓN POSIBLES**

#### **I. LOS LINEAMIENTOS RECONOCIDOS EN LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

La Carta Iberoamericana de la Función Pública es un instrumento que fue aprobado por la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado” de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre los días 26 y 27 de junio de 2003 y respaldada por la “XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno” mediante la Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra” Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

Este documento establece premisas tendientes a generar en los países signatarios, una función pública profesionalizada. Entre sus líneas, destaca la importancia de contar con una Administración Profesional ya que la misma genera un fortalecimiento institucional de los países, y brinda solidez al sistema democrático.

De este modo, la Carta Iberoamericana de la Función Pública determina un “(...) conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países Iberoamericanos”.

Entre las principales bases que establece este instrumento, se encuentra la necesidad de desarrollar administraciones públicas profesionales, que indudablemente estará dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático. Asimismo, se reconoce que la administración pública no debe constituir un patrimonio de la política, por lo que resulta imprescindible por razones de interés público, que pueda mantener la independencia e imparcialidad en su funcionamiento. Longo recuerda que:

“La Carta Iberoamericana entiende, en su preámbulo, por profesionalización ‘la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia’. La propia Carta, en su epígrafe 2, relaciona la posesión de estos atributos con la existencia de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos orientado a la producción de las mencionadas garantías, esto es, a ‘compatibilizar los objetivos de eficacia

y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.” (Longo y Ramió, 2008: 45).

Se considera asimismo que la existencia y preservación de una administración profesional requiere determinadas regulaciones específicas que son propias del empleo público, y diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena.

Por su parte, recogiendo las experiencias en las administraciones públicas latinoamericanas, se reconoce que no siempre las normas jurídicas reflejan la realidad, en la inteligencia que “(...) la mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de los mecanismos que hacen posible una administración profesional”, circunstancia que puede reflejarse en la situación de nuestra APN.

En lo que respecta específicamente al segmento directivo, la Carta dedica el Capítulo V a este punto en particular, entendiendo por ADP

“(...) aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos”.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública recomienda que los países consideren a la ADP, como una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones que integran la función pública ordinaria, y subraya que una “adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos”<sup>46</sup>.

Con el objetivo de garantizar la profesionalización de la ADP, la Carta Iberoamericana de la Función Pública propone que se fijen regulaciones específicas mediante las cuales se defina el universo de cargos que se

---

<sup>46</sup> Carta Iberoamericana de la Función Pública. 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 Respalada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003. Capítulo V.

considerarán de “dirección pública profesional”, de forma tal de efectuar una delimitación tanto de las funciones políticas como también la reserva de puestos destinados en su acceso a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario (carrera administrativa).

Mediante estas regulaciones, que podrán formar parte de los estatutos del servicio civil o específicos para la ADP, se establecerá la posibilidad de facilitar el acceso a los cargos directivos de personas provenientes de la función pública, como también la incorporación de directivos procedentes de otros ámbitos.

Resulta ilustrativo reseñar las directrices que la Carta Iberoamericana de la Función Pública recomienda para la conformación de las regulaciones específicas y que según su texto debiera establecer:

- a) Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas;
- b) Garantizar la profesionalidad mediante la utilización de concursos en los que se deban demostrar criterios de capacidad y mérito, propiciando el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función;
- c) Mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos;
- d) Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria; y,
- e) Incentivos que estimulen la buena gestión, y orienten una parte de la remuneración, así como la promoción profesional, a los resultados.

Finalmente cabe destacar que la Carta considera que la ADP debería contar para su funcionamiento con:

- a) Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión;
- b) Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control

más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados;

- c) Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión; y,
- d) Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.

De esta forma, la Carta Iberoamericana de la Función Pública constituye para los estados, un marco referencial de forma tal que los países signatarios adecuen sus modelos mediante pautas que permitan profesionalizar la administración pública, independizando la Alta Gerencia Pública de la conducción política y reconociendo en esta última su facultad de dirección.

## **II. LOS MODELOS DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

Una de las hipótesis derivadas de este trabajo de investigación pondera la necesidad de efectuar una revisión integral del sistema de ADP, para lo cual, resulta imperioso analizar con alto nivel de detalle las opciones y posibilidades que se presentan, de forma de trabajar sobre sistemas que sean sustentables en el tiempo y, fundamentalmente, que puedan lograr el consenso de la clase política, de los trabajadores, sus representantes y de la sociedad en su conjunto.

Debe tenerse en cuenta que un cuerpo directivo profesional no se puede construir sin un verdadero trabajo que incluya acuerdos con la participación de la totalidad de los actores involucrados.

Esta participación resulta fundamental ya que su omisión implicaría un nuevo fracaso, toda vez que estaríamos frente a meros proyectos o normas inaplicables, que terminarían en desuso simplemente por la constante búsqueda de la conveniencia temporal.

En este sentido, Villoria Mendieta resalta la complejidad de efectuar una clara delimitación "(...) respecto de dónde termina la burocracia superior y en dónde comienza la función directiva resulta muy difícil en términos funcionales, así como es muy complejo definir de forma generalizada y universalista dónde

empieza la política y dónde acaba la administración.” (Villoria Mendieta, 2009: 11).

Existen diversos estudios que analizan los potenciales modelos de Alta Dirección que pueden presentarse. El investigador español Jiménez Asencio (2018) ha estudiado detalladamente estas diferentes situaciones que pueden presentarse y llegó a la conclusión de la existencia de tres modelos o tipos ideales de dirección pública: a) un sistema orientado en la carrera; b) un modelo politizado; y, c) un modelo profesionalizado (Jiménez Asencio, 2018: 6-7).

### **II.a) El modelo de carrera o burocrático–weberiano:**

Se trata de un sistema de función pública en el cual se ponderan las titulaciones exigidas para el ingreso y que, a lo largo del mismo, los funcionarios públicos van ascendiendo gradualmente o por medio de saltos en la escala de niveles hasta alcanzar, en algunos casos las posiciones directivas. De esta forma, es la propia administración pública la que forma a los funcionarios a través de su carrera, ya que el modelo burocrático es un modelo cerrado de dirección pública, en el cual no se admite la entrada a cargos directivos sin la experiencia que se adquiere a través del desarrollo de la carrera.

Las Administraciones Públicas que siguen este modelo utilizan como criterio predominante a la carrera, de forma tal que los cargos de la ADP son reclutados prioritariamente entre funcionarios que están alcanzando la etapa superior en su carrera administrativa siempre mediante trayectos formativos de capacitación constante. Este sistema importa una valoración especial en el desarrollo de la carrera del postulante, ponderando su experiencia y trayectoria al momento de efectuarse los procesos de selección de los altos directivos.

El modelo de carrera se presenta en una estructura cerrada y consta de diseños de promoción profesional. En la versión tradicional, la dirección pública es la última ratio del trayecto de desarrollo profesional del agente. (Diéguez, et al., 2019: 17).

Recuerda Ivanega, que la burocracia moderna en términos de Weber, implica la existencia de “sectores jurisdiccionales estables y organizados”

mediante normativas específicas, a la vez que subyace un principio de jerarquía de cargos y niveles de autoridad que implican un mecanismo de subordinación férreamente organizado (Ivanega, 2019: 20).

Este sistema es parcialmente receptado por el SINEP vigente en la APN toda vez que, contempla sistemas de selección “cerrados” y “abiertos”. Los primeros son aquellos en los que solo puede participar personal que ya se encuentre incorporado bajo cualquier modalidad de contratación contemplada en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público. Los sistemas “abiertos” en cambio son aquellos en los cuales puede participar cualquier ciudadano que reúna los requisitos establecidos en la ley.

Es importante reconocer que una el sistema de carrera presenta una ventaja muy importante, que es la posibilidad de permitir el desarrollo y la retención de talentos que se van capacitando y adquiriendo a lo largo de los años la cultura organizacional en su aspecto más positivo.

Cabe destacar que los concursos en los que se seleccionan altos directivos (cargos que conllevan el suplemento por ejercicio de funciones ejecutivas) la norma establece que deben ser realizados mediante el sistema de selección “abierto”, admitiéndose el ingreso de personal externo a la APN. Sin embargo, los requisitos propios del cargo establecidos en los perfiles habitualmente ponderan de forma considerable la experiencia en funciones similares, la cual es adquirida a lo largo de la carrera administrativa, debido a que muchas veces las funciones directivas importan tareas que son propias del Estado y de muy difícil entrenamiento en el ámbito privado.

### **II.b) El modelo “politizado”**

Constituye, en cierta medida, la antítesis del modelo burocrático o de carrera. La nota determinante de este modelo es que la ADP está fuertemente colonizada por la política.

En tanto el sistema de “carrera” se erige como un modelo cerrado ponderando fuertemente la experiencia administrativa, el modelo “politizado” es en cambio absolutamente abierto puesto que, en rigor, no se exige ningún requisito para el nombramiento como directivo público, siendo la exigencia más importante la de disponer de la confianza política de quien designa: es, por

tanto, un sistema de libre nombramiento propio de los modelos de dirección pública caracterizados por un bajo nivel de institucionalización. Este modelo cuenta con una grave desventaja que es la permeabilidad de actos de corrupción y clientelismo político. En efecto, un sistema de estas características permite la utilización de los cargos directivos para premiar a quienes han apoyado una determinada campaña política, convirtiéndolos en una suerte de “botín” o “premio”. Muchas veces se cae en este sistema cuando la cantidad de cargos políticos resulta insuficiente para designar a todas aquellas personas que de algún modo han apoyado al gobierno que ingresa y consecuentemente pasan a ser designados en estos cargos que forman parte de la carrera administrativa. (Jiménez Asencio, 2018: 26).

Es en este sentido, que, cuando la figura del Alto Directivo Público se “politiza”, subyace un sesgo clientelar, colonizador del espacio directivo por las clases políticas y los intereses partidarios. Sin perjuicio de ello, es menester reconocer que idéntica situación se presenta cuando este segmento directivo se burocratiza, y se constituye en la mera ejecución de normas o aplicación de procedimientos y pautas inercialmente definidas, pero alejadas de la realidad y de la responsabilidad por el logro de los resultados desnaturalizando su objeto. (Longo, 2000: 207).

### **II.c) El modelo “profesionalizado” de Alta Dirección Pública:**

Encuentra su origen en la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). Es dable destacar que este modelo –de origen anglosajón- tuvo varios intentos de penetración en nuestra APN, pero en ningún caso obtuvo los resultados esperados, en gran medida por la contraposición con la cultura organizacional propia del empleo público.

En efecto, los diferentes intentos de reformas no hay tenido el éxito esperado, en gran medida, por la falta de comprensión y empatía respecto de la cultura organizacional de la APN, absolutamente arraigada en sus integrantes.

Este modelo cuenta con diversas notas distintivas entre las que se destacan: el sistema de selección abierto, el desarrollo de acuerdos de gestión que serán suscriptos por los funcionarios, la variabilidad en las

remuneraciones, un alto nivel de autonomía y seguimiento de la gestión mediante mediciones constantes con mecanismos tales como tableros de control y auditorías permanentes (Jiménez Asencio, 2018: 28, 56).

Longo señala con claridad que la: “(...) administración profesional es una administración pública dirigida y controlada por la política [...], pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad” (Longo, 2004: 68)

Cabe destacar que este sistema, en su formato ideal prevé la continuidad del funcionario mientras se cumplan los objetivos, no obstante, se han ido imponiendo en algunos países fórmulas institucionales de nombramientos por un período de tiempo fijo y determinado (3, 4 o 5 años), durante el cual no se puede cesantar al directivo salvo, naturalmente, frente a resultados insatisfactorios en la gestión o la comprobación de graves inconductas disciplinarias. (Jiménez Asencio, 2018: 63).

Independientemente de esta distinción formal, cabe destacar que desde el tradicional modelo burocrático-weberiano de administración pública hasta su versión más gerencialista, representada por el “*New Public Management*” o “nueva gestión pública”, antagónica por cierto, existe un determinado punto de coincidencia que radica en la necesidad de contar con un cuerpo de funcionarios públicos profesionalizados y capacitados, en el marco de un sistema basado en el mérito, la promoción y la transparencia.

Longo reflexiona que no resulta prudente oponer a la política contra la profesionalización ya que esta última “Lejos de sustituir a la política, la facilita, la revaloriza y potencia, más allá de la mera atribución formal, su papel rector de las intervenciones públicas” (Longo, 2000: 236).

Sin perjuicio de ello, no puede soslayarse la posibilidad de efectuar una combinación de cada uno de estos sistemas ya que no existe óbice que impida combinar un sistema de carrera - profesional, pero en el que ciertos cargos directivos muy estratégicos necesariamente queden reservados en su designación para los funcionarios políticos.

#### **II.d) El Sistema de Alta Dirección Pública mediante posiciones:**

El modelo de “posiciones” es un mecanismo específico que pone su centralidad en los puestos directivos. En la ADP implica un cambio sustancial en el desarrollo de la carrera del personal toda vez que deja de priorizar la trayectoria dentro de la organización para poner el foco en la posición directiva buscando encontrar la persona que más se adecue para la posición determinada.

Ello implica que ya no se tratará de un sistema de ascensos en la carrera donde la ADP forme parte de la cumbre de la misma, sino que se conformarán mecanismos de selección abiertos en los cuales se procurará encontrar a la persona adecuada para ocupar una posición previamente determinada; de esta forma, se escinde de tal forma la “posición” de la “carrera administrativa”.

Cabe destacar que esto no implica cerrar la posibilidad de acceso a los cargos directivos del personal de carrera, sino que se pondera la capacitación, la trayectoria y las cualidades personales de los candidatos. El personal de carrera se vería motivado a profesionalizarse y a cultivar su trayectoria, valorando más sus calificaciones y considerando al mérito como un verdadero y trascendental valor al momento de avanzar en su carrera.

El sistema de posiciones, planteado de esta forma, facilita la selección mediante una mayor cantidad de candidatos a ocupar la posición ya que se incluirán perfiles de personas con conocimientos técnicos especializados adquiridos en diversos ámbitos promoviendo de este modo la competencia y generando una renovación cultural.

Este modelo incorpora asimismo dispositivos institucionales que facilitan la adaptación de mecanismos descentralizados de contratación dentro de la Administración para diferentes actividades, simplificando la posibilidad de otorgar remuneraciones diferenciales para las posiciones lo cual permite también contar con directivos públicos con un perfil orientado al desempeño y los resultados.

Zuñanic recuerda que el caso de Perú muestra una estrategia innovadora mediante la creación del cuerpo gerencial como paso previo para avanzar en la reforma general del Servicio Civil. (Zuñanic, 2016: 4).

Este mecanismo, que fuera adoptado por ejemplo en Perú, facilita que los miembros del cuerpo puedan rotar por varias posiciones a lo largo del tiempo, pero manteniendo siempre su pertenencia al cuerpo y volviendo a él cuando concluyen su periodo en una posición determinada.

El sistema de posiciones, se caracteriza por presentar una estructura abierta: el acceso a la dirección pública es producto de una convocatoria abierta para concursar por una posición o rol en particular, y se encuentra bajo una modalidad de empleo contractual acotada temporalmente cuya permanencia va a estar sujeta al desempeño del alto directivo (Zuñanic, 2016: 4).

Algunos autores consideran la obsolescencia de esta distinción y postulan la posibilidad de la creación de un sistema mixto. En este sentido, un sistema de ADP profesional en Argentina tiene más posibilidades de ser sustentable en el mediano plazo bajo un formato con componentes de carrera que uno netamente gerencial.

En este sentido, la conformación de un cuerpo de directores públicos seleccionados a través de procesos meritocráticos y que gocen de estabilidad, permitiría modernizar la experiencia de los Administradores Gubernamentales.

De esta forma los directivos que integren dicho cuerpo deberán ser destinados a áreas de la APN susceptibles de riesgos de integridad, que requieran la construcción de capacidades institucionales y que impliquen altos costos de reemplazo, tales como las áreas de legales, compras y contrataciones, recursos humanos, administración financiera cuya experiencia en el Estado y la especificidad de la materia resultan determinantes para el cumplimiento de los objetivos (Diéguez, et al.). En efecto, en América Latina no predomina un modelo específico de función pública, sino que se establece un balance entre las distintas variantes.

La Administración Pública Nacional ha intentado adoptar este modelo de posiciones mediante el reciente proyecto de régimen de ADP homologado mediante Decreto 788/19 que luego fuera suspendido mediante el Decreto 36/19 y posteriormente por acta acuerdo homologada por conducto del Decreto 47/21 el cual será analizado en el Sección "F" del presente trabajo de investigación.

### III. LA UTILIZACIÓN DEL MÉRITO COMO CRITERIO PREDOMINANTE

El vocablo “mérito” es una palabra que proviene del latín “*meritum*” y que el diccionario de la Real Academia Española define como la “(...) acción o conducta que hace a una persona digna de premio o alabanza debido a sus cualidades o a sus acciones”.

Toda la normativa que se encuentra vigente en la APN, el Convenio Colectivo General homologado por el Decreto 214/06 como los diferentes Convenios Colectivos de Trabajo sectoriales consagran al “mérito” y a la “idoneidad” como únicos requisitos para acceder al empleo público.

Esta regulación tiene su fundamento en el derecho a la estabilidad del empleado público consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, como forma de proteger al trabajador del Estado de la arbitrariedad, la persecución política y del “uso del empleo público como sosten” de los cuadros políticos (Gelli, 2004: 121).

Al respecto, Conte-Grand (2019) refiere a un dictamen de Righi de 2007, por aquel entonces Procurador General de la Nación, donde recuerda que el artículo 16 de la Constitución Nacional “(...) establece que todos los habitantes de la Nación son iguales ante la ley y “admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”; añadiendo que “(...) aquí se encuentra una expresa directiva de los constituyentes de 1853 referida a la admisión en la función pública sólo de las personas que sean idóneas”, y que “(...) este requisito, previsto en la cláusula que consagra el derecho a la igualdad, constituye una exteriorización expresa acerca de la distinción fundamental para acceder a un cargo público –aquella que permitiría inclinar la balanza– es la idoneidad” (Conte-Grand, 2019: p 107).

Por su parte, Badeni advierte que el requisito de la idoneidad establecido por el artículo 16 de la Ley Fundamental “(...) constituye una de las innovaciones más sugestivas adoptadas por los constituyentes de 1853/60”, toda vez que se trata de un precepto no había sido contemplado por ninguna de las guías normativas que los Constituyentes habían fundado su labor. Su inclusión obedece a la idea de incorporar principios novedosos que “(...) resulten convenientes para el funcionamiento eficaz de los órganos gubernamentales” (Badeni, 2006: 497).

Como consecuencia de ello, toda la normativa específica sobre empleo público establece que el ingreso se realizará por pertinentes procesos de selección en los que los postulantes deban poner a prueba sus aptitudes y se seleccionará a quienes tengan las mejores calificaciones a lo largo del proceso.

Sin embargo, a pesar de la existencia de normas que así lo disponen, los concursos no se desarrollan y el mérito como criterio para el acceso a los cargos de ADP siguen siendo un postulado retórico que no es efectivizado, en tanto las designaciones de estos funcionarios son efectuadas según criterio o conveniencia política.

En efecto, han sido diversos los proyectos de modificación intentados en la APN que han insistido en implantar un mecanismo meritocrático, pero ninguno de ellos ha logrado subsistir en el tiempo. No resulta extraño, en consecuencia, que algunos autores sostengan que “(...) tal vez, lo más sensato es no seguir insistiendo en su cumplimiento, sino revisar si no se está siendo demasiado exigente para las necesidades de la política” (Chudnovsky, 2017: 8). Este postulado, si bien puede aparentar antipático, resulta un reflejo de la realidad e interés político, ya que no es descabellado considerar las necesidades de los funcionarios o al menos, la necesidad de ser ponderadas.

Por otra parte, cabe destacar que, en la forma en que se encuentra planteado, el mérito como garante de la igualdad de oportunidades se enfrenta a una conflictividad crucial: la gran dificultad para medirlo. El principio rector del mérito descansa naturalmente en la idea de que la totalidad de los postulantes sean juzgados imparcialmente a partir de sus capacidades. La justicia del mérito individual consiste en la imparcialidad con la cual se evalúan las calificaciones y antecedentes de los aspirantes para ocupar los puestos. Pero eso muchas veces ha sido inconsistente con la realidad, o la misma es opacada por los métodos que son utilizados para efectuar su evaluación (Puyol Gonzalez, 2007: 174).

Cuando la medición de mérito es realizada de forma tal que no permite una cualitativa y transparente medición, se genera invariablemente una pérdida de confiabilidad en todo el sistema y en definitiva el mecanismo termina siendo un simple postulado.

El mayor inconveniente que se presenta para la instauración de un sistema de profesionalización en base al mérito a nivel de los puestos con

funciones ejecutivas, radica en la fuerte resistencia generada por los funcionarios políticos por tratarse de la franja de cargos más apreciada políticamente y por ser considerada tradicionalmente como patrimonio del vencedor (Llano, 2016: 211).

La noción de mérito como requisito esencial para el acceso a la función pública tiene como trasfondo el modelo burocrático weberiano como forma superior del Estado que debe basarse en la meritocracia del servicio civil, básicamente por considerarse a la carrera administrativa un eje fundamental para el acceso a los cargos superiores. Fundamentalmente este modelo enfatiza el "(...) mecanismo de la selección por concurso como eje central de las reformas." y aspectos fundamentales como la formación y la evaluación de los funcionarios.(Chudnovsky, 2017: 13).

Cuando se piensa en una burocracia "weberiana" deviene necesario remitirse a aquellas características institucionales que se erigen como un contrapeso a la discrecionalidad y son consideradas centrales para la disminución del riesgo de corrupción (Diéguez, et al., 2019: 10-11).

Estas características son, por un lado, el reclutamiento meritocrático, y por otro el desarrollo de un servicio de carrera donde se asegure la estabilidad y el ascenso profesional mediante la promoción interna en base a su desarrollo y méritos debidamente evaluados.

La consideración del mérito se convierte en un criterio predominante en los sistemas de ingreso y promoción en los servicios civiles que adoptan el modelo burocrático weberiano y mediante el cual todo el desarrollo de la carrera y los esfuerzos desarrollados a lo largo de la misma se ven reflejados en mejores puntuaciones a la hora de concursar un cargo directivo.

Una reforma al sistema de ADP, requerirá que se determine con claridad cual es el peso que deberá tener el mérito al momento de seleccionar un funcionario. En una forma sencilla, definir si resulta necesario darle un valor absoluto al mérito, o si por el contrario, éste debe ser un requisito más dentro de los cuales deba evaluarse los candidatos a ejercer cargos directivos, aunque no necesariamente el único.

### **III.a) El conflicto entre mérito y confianza política:**

La pregunta de investigación que da origen de este trabajo respecto de la pertinencia o no de cubrir los cargos de ADP con personal de carrera administrativa se encuentra estrechamente vinculado a la confianza de la clase política respecto de los cargos técnicos que, por su génesis, son atravesados por las distintas gestiones de gobierno.

En función de ello, corresponde en forma preliminar establecer que se entiende por “politización” y por “profesionalización” de la ADP. Indudablemente los términos por si solos permiten inferir definiciones absolutamente antagónicas en su contenido y significado.

Resulta interesante recordar una definición de “politización” que Guy Peters y Jon Pierre (2018) dieron en relación con la politización de la función pública (definición que es perfectamente trasladable a la ADP). Estos autores entendían por politización “la substitución de los criterios basados en el mérito por los que se basan en el interés político”, aplicados en relación con la selección, promoción, incentivación y disciplina de esos niveles de la alta dirección o de la alta función pública. Por tanto, hablar de “politización” de la Función Pública implica, para estos autores, prescindir de la aplicación del principio de mérito para la cobertura de los cargos públicos en general y de los cargos ejecutivos (o ADP) en particular. (Peters y Pierre, 2018)

De esta forma subyace un rasgo distintivo de la politización, que es la inexistencia de procesos competitivos en los que el mérito sea un factor determinante para la provisión de tales niveles. Los nombramientos, designaciones o ceses tienen un componente de discrecionalidad que es, en definitiva, natural de la política.

Existe una notable diferencia entre los funcionarios de carrera, más ligados al mérito y la idoneidad respecto de los funcionarios políticos, los cuales muchas veces se incorporan a la Administración sin estar condicionados por el desarrollo de una carrera administrativa. Las ventajas con que cuentan los funcionarios de carrera radica en el conocimiento de la denominada “cosa pública” que se diferencia de la carrera desarrollada en el ámbito privado la cual, resulta diametralmente diferente en cuanto a objetivos y resultados esperados.

Los servicios civiles (en todos sus ámbitos, nacional, provincial o municipal) se encuentran permanentemente tironeados por una cultura de la politización partidaria de la gestión pública y la normativa que destaca el valor del mérito pero sin llegar a aplicarlo más que en forma parcial o incluso simplemente en forma retórica.

Resulta importante remontarse a la reforma constitucional de 1957, cuando al momento de incorporarse la “estabilidad del empleado público”, se marcaba la diferencia, pero se reconocía la necesidad de los funcionarios políticos de contar con sus funcionarios de confianza.

Cabe recordar en este sentido, las consideraciones vertidas por los constituyentes de 1957 al señalar que “La ley será la encargada de reglamentar la carrera administrativa, porque habrá que distinguir entre los cargos administrativos y los cargos de confianza. Para los primeros alcanza la protección; para los segundos eso será materia de la ley. A los cargos de confianza indudablemente no les puede alcanzar en la misma medida la protección legal, porque son cargos de otra naturaleza”.<sup>47</sup>

No obstante ello, los funcionarios políticos al asumir sus cargos remueven a quienes están ocupando los cargos y designan a sus funcionarios de confianza en las posiciones que componen la cúspide de la carrera administrativa.

Este predominio de la confianza política sobre el componente técnico, ha sido el verdadero responsable del fracaso de cada intento por conformar un cuerpo directivo profesionalizado cuyo objetivo debiera ser contribuir al desarrollo y sostenibilidad de las políticas públicas. Al respecto, Iacoviello, Llano y Ramos (2017) recuerdan que las resistencias a la implementación efectiva de sistemas de ADP, han sido habituales precisamente porque se basan en razones relacionadas al efectivo control de la política pública, a partir de la desconfianza de los líderes del Ejecutivo a un cuerpo de alta gerencia que se consideran poco confiables y poderosas frente a su red de personas a las que se designa por confianza personal o política. Asimismo, existen razones vinculadas a la pérdida de recursos para el partido o coalición de gobierno – recursos financieros, como forma de recompensa a la militancia, o como

---

<sup>47</sup> Cfr. Diario de Sesiones de la Convención Constituyente. T° II , 1957, p. 1454.

recurso del Ejecutivo para gestionar una coalición de gobierno– que deben tenerse presentes (Iacoviello, et al., 2017: 196).

Esto se ve reflejado por cuanto se ha recurrido constantemente a excepciones y vacíos legales de forma de efectuar designaciones de funcionarios sin pasar por los procesos de selección. Esta vulneración del espíritu de las reglas ha impedido la institucionalización del sistema de funciones ejecutiva vigente en el SINEP y las normas concordantes.

Cabe significar que estos mecanismos institucionalizados son, en definitiva, legales pero que efectivamente atentan contra el espíritu de las normas. Son los denominados “grises” que se encuentran en la normativa para, de una forma legal, realizar algo distinto a lo que el legislador previó al momento del dictado de las leyes o los acuerdos sectoriales efectuados con la representación de los trabajadores.

Esta situación demuestra que el predominio de la confianza política sobre el componente técnico ha limitado la conformación de un cuerpo directivo profesionalizado que contribuya al desarrollo y sostenibilidad de las políticas públicas. “La transitoriedad, la discrecionalidad y la volatilidad de las nominaciones, reflejada en una baja antigüedad promedio en el ejercicio de funciones ejecutivas, constituyen claros indicios del deterioro del sistema” (Coutinho, citado en Iacoviello, et al. 2017: 188).

De esta forma, conforme se ilustra en la Figura 8, solo el 17% de los Directores Generales o Nacionales designados en el período 2016-2019 ha logrado permanecer en su cargo todo el período de gestión de gobierno, en tanto que el 74% estuvo por debajo de los 2 años de permanencia.

Esta circunstancia fáctica, demuestra no solo que la confianza constituye un pilar fundamental en la designación de los cargos directivos, sino también que en esos tiempos tan acotados de permanencia en el cargo, resulta prácticamente imposible conocer no solo la cultura de la organización, sino mínimamente al personal que conforman los equipos de trabajo.

De esta forma, sin lugar a dudas se produce un impacto negativo directo en la continuidad de las políticas, en la generación de vínculos con la burocracia y naturalmente en el servicio que la ciudadanía requiere del Estado.

Ejemplos de importantes reformas al régimen de ADP son las realizadas en las repúblicas de Chile y Perú, demostrando ser casos emblemáticos en la

combinación de criterios de “confianza” con “mérito” en los concursos para la cobertura de cargos directivos y la institucionalización de los sistemas de selección. De este modo, y no obstante la existencia de diferentes modelos de ADP, la combinación de los componentes meritocráticos y políticos constituyen elementos inescindibles para el logro del éxito del sistema.

Estas reformas han resultado exitosas fundamentalmente porque se ha logrado consenso político, quebrando el natural conflicto entre mérito y confianza política, con marcada vocación de avanzar hacia un objetivo común que permita una administración pública de calidad. Por esta razón, más adelante se dedicará un examen específico en este trabajo de investigación.

La combinación exitosa de ambos conceptos complementarios, encuentra sustento en la necesidad que tienen los funcionarios políticos de contar con cargos directivos designados por confianza, lo cual trae implicancias muy exigentes a la hora de diseñar las políticas de profesionalización de los directivos públicos. Los políticos las esquivan y debe reconocerse que esto no siempre se debe a situaciones de corrupción. Cabe ponderar también en consecuencia, que es posible que estos funcionarios precisen mantener ciertos cargos directivos bajo su órbita, lo cual tampoco sería cuestionable (Chudnovsky, 2017: 9).

Debe asumirse que los funcionarios políticos son quienes se encuentran legitimados para definir metas y objetivos de gobierno ya que, en definitiva, es para eso que fueron designados. En función de ello, también es legítimo reconocer que puedan necesitar contar con funcionarios directivos de su confianza los cuales indudablemente deben tener mérito suficiente, pero también contar con la confianza del político circunstancia que, habiéndose extendido a lo largo del tiempo merece, en definitiva, una especial consideración

Una administración pública de calidad, requiere la existencia de un sano equilibrio entre los preceptos de confianza y mérito, lo cual solo se puede lograr mediante la generación mecanismos y canales de diálogo y consenso entre las partes involucradas, de forma de diseñar caminos que permitan avanzar hacia un sistema de selección de funcionarios que, reuniendo tales condiciones de transparencia y consenso, no pueda ser cuestionado independientemente de la gestión política de gobierno.

Un Alto Directivo Público debería desarrollar habilidades tendientes a operar en la “*political management*” (Moore, 2005) y que Longo interpreta, como una “(...) gestión del entorno político al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante” (Longo, 2000: 208). Todo ello, se constituye mediante el desarrollo de la confianza con el entorno.

Cabe destacar que la referencia al “entorno” incluye ante todo a las autoridades políticas en su carácter de superiores jerárquicos, pero también a “(...) todo el universo de actores sobre los cuales el Alto Directivo no goza de autoridad formal, tales como otros directivos tanto de su misma organización como de otras con las que deba vincularse, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación, etc.” (Longo, 2000: 208).

De esta forma, podemos establecer que la confianza se erige como un elemento más en la construcción y desarrollo del funcionario directivo tanto como lo es el mérito. El objetivo de cualquier reforma que se pretenda realizar, será lograr que el funcionario político pueda tener la confianza suficiente en el mérito del funcionario directivo y esto sólo puede lograrse mediante consensos en las reformas que se puedan desarrollar y sistemas de selección que gocen de una transparencia y confiabilidad irreprochables.

### **III.b) La situación en la Administración Pública Nacional:**

Uno de los objetivos específicos planteados en este trabajo de investigación exige efectuar un análisis de la forma de designación en cargos directivos en la APN como también el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Convenio Colectivo de Trabajo, para lo cual se ha tomado como universo de análisis el personal comprendido en el SINEP.

Para la comprobación de la existencia de politización o no en los cargos directivos de la administración pública, resulta relevante la utilización de un indicador cuantitativo como es la evaluación de la alternancia en los niveles directivos al momento de producirse un cambio de gobierno. El objetivo del mismo será en consecuencia, analizar el volumen de designaciones transitorias

efectuadas en el período 2015-2020 de forma de abarcar dos gestiones de gobierno conformadas por alianzas políticas diferentes.

Analizado el primer año de éstas últimas dos gestiones de gobierno, es decir el año 2016 correspondiente al primer año de gestión presidencial del Ing. Mauricio Macri como el 2020 correspondiente al primer año de gestión del Dr. Alberto Fernández se observan abrumadores números en materia de designaciones transitorias en cargos de ADP, lo que demuestra una renovación prácticamente completa de esos funcionarios.

Del total de cargos directivos que conformaban la estructura del estado en el año 2016, el 88% de los mismos fueron designados transitoriamente en tanto que durante el año 2020 la cantidad de cargos designados en forma transitoria asciende al 99% del totalrecie. (Diéguez y González Chimewleski, 2021: 9).

Un dato que resulta relevante para comprobar lo expuesto, es la forma en la cual se encuentran designados Directores Nacionales y Generales<sup>48</sup>, por tratarse de los directivos que se encuentran en subordinación directa de los funcionarios políticos.

Tomando como base de análisis el período comprendido entre el año 2015 y el 2020 se observa que las designaciones transitorias de este segmento directivo constituyen una práctica habitual con independencia del signo político de gobierno. Esta circunstancia se explica ante la desconfianza generalizada en la burocracia heredada, por cada gobierno que asume, lo que motiva que recurra a las nominaciones provisorias, desvinculando las efectuadas por la gestión anterior.

El siguiente gráfico demuestra que las designaciones transitorias constituyen una constante llegando a porcentajes casi absolutos en el año 2020. Asimismo, se observa que existe un alto grado de excepción a los requisitos establecidos en el convenio colectivo de trabajo para el acceso a los cargos promediando en el período analizado el 81% de los casos.

---

<sup>48</sup> La diferencia entre dirección nacional y dirección general radica en las funciones que desarrollan. Las primeras forman parte de las áreas sustantivas, en tanto que las direcciones generales conforman las áreas de apoyo.



**Fig. 7.- Fuente:** Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Boletín Oficial, la Secretaría de Empleo Público y el CIPPEC en su informe GPS del Estado.

Para determinar la colonización por parte de la política en los cargos directivos de la APN es interesante efectuar la observación respecto de la cantidad de cargos directivos que son cubiertos (aun transitoriamente) con personal que integra la planta permanente, habiendo ingresado mediante concurso respecto de aquellos que no formaban parte de la carrera administrativa al momento de producirse su designación transitoria.

La observación se realiza tomando como unidad de análisis los meses marzo 2016 y marzo 2020, en función del volumen de designaciones efectuadas en ese período, arrojando los siguientes datos:

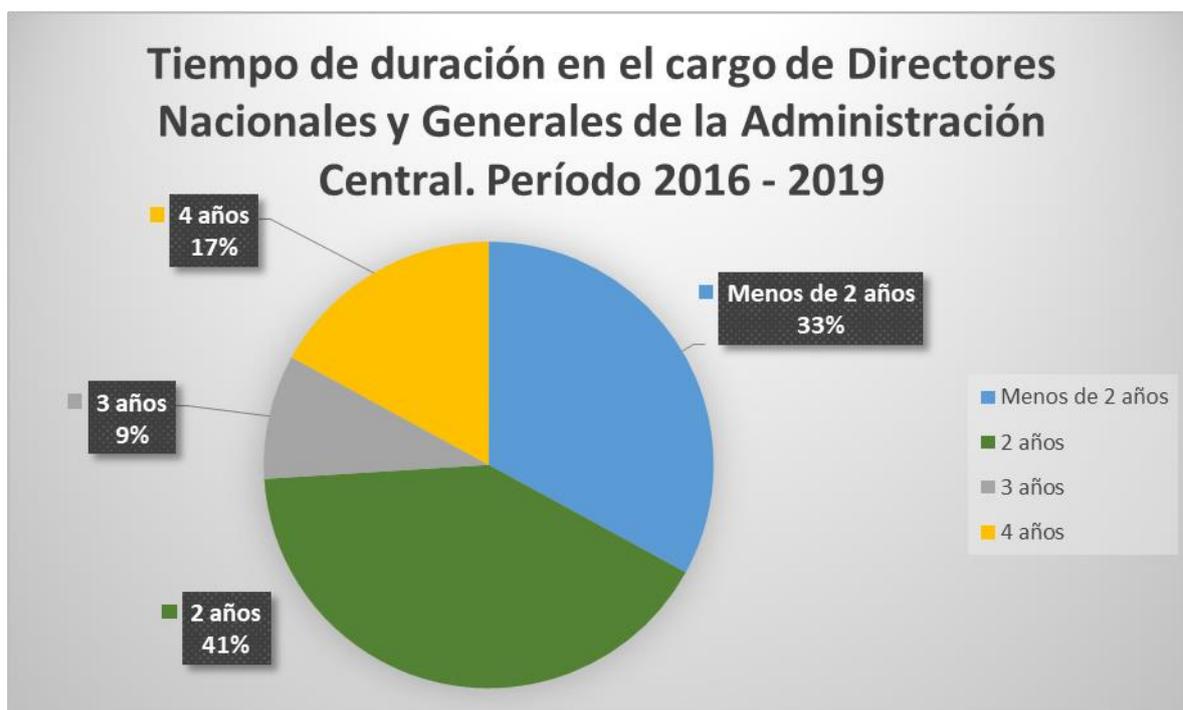
En marzo 2016 en ocasión de la presidencia del Ing. Macri se efectuaron 156 designaciones transitorias en cargos de ADP de los cuales 144 no formaban parte de la APN y solo 12 personas designadas formaban parte de la carrera administrativa.

Cuando se analiza el mes de marzo 2020, transcurriendo el primer trimestre de presidencia del Dr. Fernández, la cantidad de designaciones es de 195 cargos directivos, pero solo un caso formaba parte de la APN en forma previa a su designación transitoria, en tanto que 194 no provienen sector público. (Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina).

Este análisis confirma los motivos de preocupación demostrada en las entrevistas donde informantes clave, quienes han señalado en reiteradas veces su percepción que la carrera administrativa se encuentra muy limitada por la designación transitoria de personas que no provienen del sector público.

La normativa vigente deja bien delimitada la diferencia entre funcionarios políticos y funcionarios con trayectoria dentro de la administración sin embargo, la realidad fáctica demuestra que la falta de confianza de los políticos con los directivos de carrera generó en la APN una constante utilización del mecanismo de la excepción en las designaciones, lo cual ha constituido a lo largo de las últimas décadas un impedimento para la institucionalización de un sistema de ADP y como consecuencia de ello, la carencia de una verdadera profesionalización.

Un indicador que permite analizar la volatilidad que presentan los cargos directivos la determina la escasa duración en los cargos de los Directores Nacionales y Generales. Conforme el relevamiento efectuado, tomando como universo de análisis el período 2016-2019, solo el 17% de los cargos cumplió 4 años en el cargo. El grafico siguiente ilustra que existe una alta rotación en aquellos cargos que se encuentran dependiendo directamente de la autoridad política.



**Fig. 8.- Fuente:** Elaboración propia a partir de datos publicados en el portal Mapa del Estado, Designaciones y el informe "GPS del Estado 2019" elaborado por el CIPPEC. Valores expresados a diciembre de cada año. En caso 2019 se expresa a octubre a raíz del cambio de gestión de gobierno producido en diciembre 2019. Total de funcionarios relevados 719.

El análisis efectuado, permite identificar que en nuestro país los cargos directivos de la Administración Pública son designados por el poder político sin

llevar a cabo los concursos careciendo por ello de estabilidad, mediante designaciones transitorias, pudiendo ser removidos en cualquier momento mediante la fórmula de “limitación de funciones”.

Esta situación, cabe destacar, resulta independiente de la gestión de gobierno, erigiéndose como una práctica habitual debido al círculo vicioso que constituyen las designaciones transitorias por parte de los funcionarios políticos y que naturalmente al cambiar la gestión de gobierno deben dejar sus cargos.

#### **IV. LA DIFERENCIA DE FUNCIONES ENTRE POLÍTICOS Y DIRECTIVOS PÚBLICOS**

La conducción de la administración pública es responsabilidad de los funcionarios políticos y de los directivos, sin embargo cada uno de estos segmentos tiene diferencias en las funciones específicas que cada uno debe desarrollar en pos del cumplimiento de los objetivos propios del Estado.

Resulta interesante destacar que tanto funcionarios políticos como directivos públicos tienen roles diferentes en la formulación y concreción de las políticas públicas.

Cabe recordar en forma preliminar, que los primeros gozan de la legitimidad del mandato a raíz de la vigencia del sistema democrático en tanto los segundos, forman parte de la denominada “burocracia” estatal que trasciende a los gobiernos y tienen la responsabilidad de poner toda su experiencia técnica para el cumplimiento de los objetivos planteados.

Los funcionarios directivos, se encuentran subordinados a los políticos y su misión es brindar el mayor asesoramiento técnico con el objetivo de lograr el cumplimiento de las políticas públicas definidas por la gestión de gobierno.

De esta forma, el nivel directivo incluye a funcionarios políticos y técnicos, siendo allí donde deberían concentrarse las competencias expertas, la medición de resultados y los más altos valores de la ética.

En esta línea se ha afirmado que, aunque la burocracia se encuentre caracterizada por criterios técnicos y jurídicos solventes –los cuales son importantes y necesarios– no siempre tiene la “(...) capacidad para definir fines, en última instancia no detecta el interés general.” (Villoria Mendieta, 2009: 5). Esa responsabilidad será propia de la política, tanto por ser su responsabilidad primaria, como también, por poseer vocación para ello.

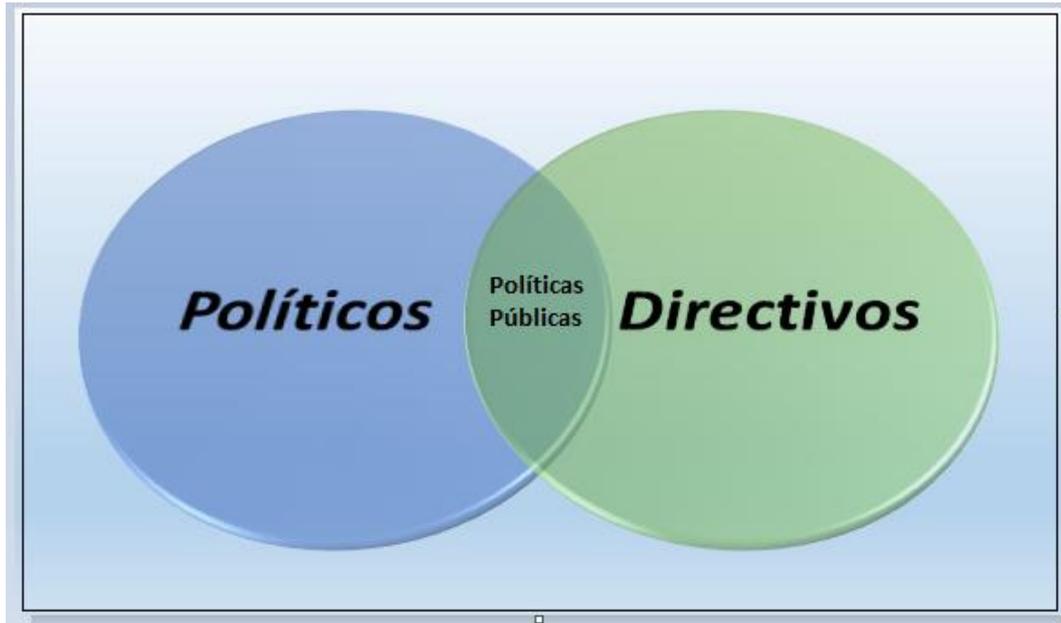
Si bien existen diferentes trabajos que analizan la relación entre políticos y directivos públicos, resulta interesante, por la claridad conceptual y la envergadura de la investigación, recordar el estudio efectuado por Aberbach, Putnam y Rockman (1981) donde desarrollan entrevistas a distintos actores de la administración pública de diferentes países y caracterizan la relación posible entre políticos y directivos profesionales mediante lo que dieron en llamar “imágenes”. Así han logrado caracterizar cuatro imágenes de acuerdo al modelo de relación entre los que denominan políticos y burócratas (o directivos profesionales).

- a) Imagen I: “Política / Administración”: Se trata de un escenario en el cual existe una marcada diferencia entre políticos y funcionarios de carrera. En esta imagen encuadra aquellas relaciones en las cuales los políticos definen y los funcionarios cumplen el rol de ejecutar las políticas. Este sistema facilita a los políticos la toma de decisiones difíciles, las cuales se pretende que sean tomadas por los funcionarios toda vez que no tienen la responsabilidad de enfrentarse a los ciudadanos que, en definitiva, son los que los colocaron en esa posición. Se trata del modelo más vinculado a la idea Weberiana de diferenciación entre burócratas profesionales y políticos. Conforme se ilustra en la Figura 1, los directivos se encuentran absolutamente subordinados a las decisiones de los funcionarios políticos (Aberbach, et al., 1981: 4-6).



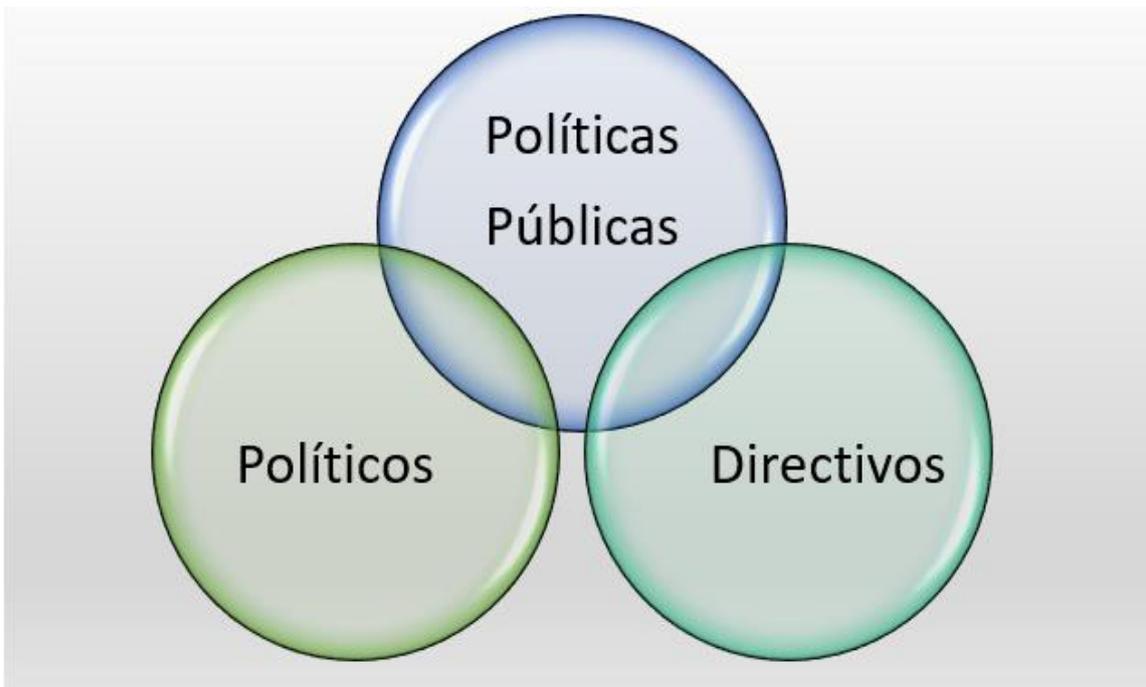
**Figura 9|: Elaboración propia a partir de Aberbach, Putnam & Rockman (1981)**

- b) Imagen II: “Hechos / Intereses”: Esta segunda imagen asume que tanto los funcionarios políticos como los directivos participan en la elaboración de las políticas públicas, aunque desde diferentes visiones o mediante distintas contribuciones. Según este escenario, los directivos ofrecen “hechos y conocimientos”, como también su experiencia “neutral” en tanto los políticos aportan “intereses y valores” además de “sensibilidad política”. De esta forma, establecen una diferencia que denominan “hechos e intereses” y en la cual ambos segmentos trabajan mancomunadamente con sus aportes. Esta imagen concede a los burócratas un “papel bastante más político”. La Figura 2 ilustra las funciones delimitadas de cada segmento en pos de un objetivo común (Aberbach, et al., 1981: 6-9).



**Figura 10: Elaboración propia a partir de Aberbach, Putnam & Rockman (1981)**

c) Imagen III: “Energía / Equilibrio”: En esta imagen, “tanto los burócratas como los políticos se involucran y ambos están relacionados con la política”. La distinción se da en tanto los políticos “articulan intereses amplios y difusos de individuos desorganizados, los burócratas median en intereses de clientelas organizadas”. Esta forma de involucrarse desde perspectivas diferentes hace que los directivos se encarguen de registrar y buscar el equilibrio frente a las necesidades de los políticos, ofreciendo opciones para que estos puedan elegir. De acuerdo con esta imagen, tanto los políticos como los directivos requieren contar con habilidades políticas para el desarrollo de sus funciones (Figura 3). Para ejemplificar esto, Aberbach, et al. (1981) sostienen que cuando los políticos no ponen su energía en la generación de planes y proyectos, (periodos de indecisión política) la burocracia “no gobierna realmente el país, simplemente continúan operaciones de rutina”, demostrando de este modo la necesidad de vincular la energía con el equilibrio.



**Figura 11: Elaboración propia siguiendo Aberbach, Putnam & Rockman (1981).**

- d) Imagen IV: El "híbrido puro": Se trata de un modelo que se encuentra vigente desde el último cuarto del siglo XX y supone una virtual desaparición de la tradicional distinción Weberiana entre los roles del político y el burócrata. Según este escenario, se comienzan a mezclar los roles entre políticos y funcionarios, dando origen a lo que hoy se conoce como la "politización" de la burocracia. En efecto, los altos directivos comienzan a tomar roles políticos y los políticos desarrollan funciones propias de la Alta Dirección (Aberbach, et al., 1981: 16).

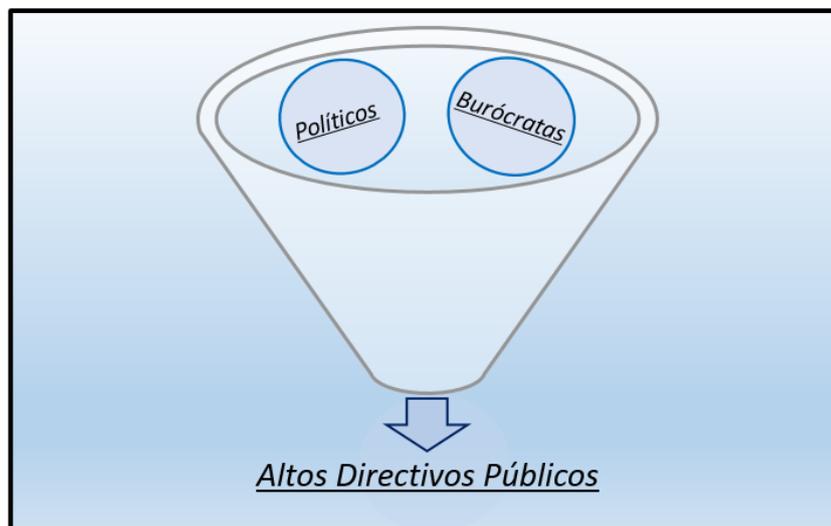


Figura 12: Elaboración propia a partir de Aberbach, Putnam & Rockman (1981)

En otras palabras, a partir del trabajo formulado por Aberbach, et al. (1981) es posible comprender que la evolución entre las distintas formas de relación entre las funciones de los directivos públicos y los funcionarios políticos ha ido evolucionando a través del tiempo.

Este análisis demuestra que la relación de preeminencia de los políticos sobre los directivos reflejadas en la Imagen I se ubica en la primera mitad del Siglo XIX.

Por su parte, la Imagen II que los autores denominan "Hechos / Intereses" se sitúa en la primera mitad del Siglo XX mientras que la Imagen III a principios de la segunda mitad del siglo XX. Finalmente, la última de las imágenes que Aberbach, et al., (1981) denominan Imagen IV y que establece una burocratización de la política y una politización de la burocracia, se comienza a observar a partir de la segunda mitad del Siglo XX y cuya vigencia perdura en la actualidad.

Una verdadera comprensión de esta evolución deviene imprescindible para comprender las necesidades de la administración pública y de ese modo evaluar las formas y métodos para efectivizar los cambios que resulten necesarios. En este sentido, un análisis prudente de la evolución histórica reflejada en las imágenes permite distinguir los contextos y las funciones que

cada uno de estos actores debe realizar, como asimismo que es lo que espera uno del otro, en pos de lograr los objetivos planteados.

## **V. LAS DEBILIDADES QUE PRESENTA LA CARENCIA DE UN CUERPO DIRECTIVO PROFESIONAL EN EL ESTADO NACIONAL**

Pensar en la existencia de una administración pública profesionalizada, con un segmento directivo altamente competitivo no es un simple postulado retórico cuya finalidad pretenda favorecer a un grupo elitista. Se trata de una necesidad de todo el conjunto de actores incluyendo a los propios funcionarios políticos, los trabajadores que forman parte de la carrera administrativa, y la sociedad en su conjunto que debe ser la beneficiaria de las políticas públicas.

Longo (2000) en su obra “Merito y Flexibilidad” se pregunta “por qué, para qué y cómo” contar con directivos públicos profesionales, reconociendo especialmente que existe una tendencia marcada a la cooptación de la función directiva por parte de los funcionarios políticos (Longo, 2000: 199).

Villoria Mendieta (2009) establece una interesante distinción clara entre burócratas superiores y directivos profesionales, al reflexionar que

“(…) no es lo mismo ser un burócrata superior que ser un directivo profesional, un burócrata del nivel superior no deja de ser un técnico con conocimientos profesionales sofisticados que, en ocasiones, puede ocupar un puesto directivo, pero que no por ser un profesional con competencias técnicas muy desarrolladas puede ocupar la dirección de una organización con garantías de éxito, pues la función directiva exige competencias diferentes a las puramente técnicas, sin perjuicio de que éstas puedan ser muy oportunas, unidas a las puramente directivas, en determinadas posiciones” (Villoria Mendieta, 2009: 10).

Uno de los grandes problemas que genera la falta de un cuerpo directivo profesional radica en que al asumir en los cargos directivos personas estrictamente vinculadas a la política resultan desconocedoras de la cultura organizacional y de los procesos específicos de cada área, lo cual constituye en sumamente compleja la posibilidad de avanzar en el desarrollo de las políticas públicas ya que la burocracia estatal requiere un entendimiento muy específico.

Estos funcionarios, si bien gozarán de la confianza del político, muchas veces se encontrarán con graves deficiencias a la hora de gestionar la

maquinaria estatal y su funcionamiento, que indudablemente posee características diferentes a otros ámbitos.

Esta carencia perjudica la gobernanza pública en tanto tiene efectos negativos sobre la calidad de los procesos de gestión al interior de los organismos del Estado y la estabilidad de las políticas.

Debe tenerse presente que tanto los funcionarios políticos como los funcionarios directivos poseen puntos en común frente al desarrollo de la función, aunque mediante instrumentos y objetivos diferentes. “Los burócratas y los políticos participan en la formulación de políticas, y ambos se preocupan por la política. La verdadera distinción entre ellos es la siguiente: mientras que los políticos articulan intereses amplios y difusos de individuos no organizados, los burócratas median intereses estrechos y focalizados de clientelas organizadas. En esta interpretación de la división de labor, los políticos son apasionados, partidistas, idealistas, incluso ideológicos; Los burócratas son, en cambio, prudentes, centristas, prácticos, pragmáticos. Los políticos buscan publicidad, plantean cuestiones innovadoras y están dinamizando el sistema de políticas, mientras que los burócratas ocupan la trastienda, gestionan ajustes incrementales y proporcionan equilibrio político.” (Aberbach, et al., 1981: 9).

En este sentido, Diéguez, Rubio y Zuvanic, (2019) han analizado el impacto que genera esta circunstancia tan arraigada en nuestro país al señalar que

“Todo esto termina impactando en los resultados en términos de desarrollo pues el Estado dispone de una burocracia más expuesta a la corrupción y con menos capacidades para implementar políticas públicas complejas que requieren horizontes institucionales de largo plazo, articulación con los actores sociales basada en la confianza y reciprocidad y sistematización de información sólida. En este sentido, algunos estudios empíricos han encontrado evidencia de la existencia de una relación positiva entre la existencia de una burocracia profesionalizada y mayores niveles de desarrollo, tanto en términos económicos como sociales” (Diéguez, et al., 2019: 9).

Villoria Mendieta establece una distinción clara, al reflexionar que “no es lo mismo ser un burócrata superior que ser un directivo profesional, un burócrata del nivel superior no deja de ser un técnico con conocimientos profesionales sofisticados que, en ocasiones, puede ocupar un puesto directivo, pero que no por ser un profesional con competencias técnicas muy

desarrolladas puede ocupar la dirección de una organización con garantías de éxito, pues la función directiva exige competencias diferentes a las puramente técnicas, sin perjuicio de que éstas puedan ser muy oportunas, unidas a las puramente directivas, en determinadas posiciones” (Villoria Mendieta, 2009: 10).

Si asumimos que los funcionarios políticos tienen la misión de establecer las estrategias de gobierno –además de la responsabilidad directiva de traducir aquellas en acciones para su implementación– la necesidad de contar con equipos directivos profesionales competentes y experimentados en la gestión pública deviene imprescindible en función de la incidencia del directivo profesional sobre la burocracia estatal, sus capacidades y el desarrollo de los equipos de trabajo: en definitiva un mejor funcionamiento de aparato estatal que se traduce en mejoras para la sociedad en su conjunto como destinataria de las políticas públicas.

La inexistencia de un cuerpo directivo profesional genera tensión a la capacidad de respuesta del Estado en situaciones conflictivas, absolutamente habituales en economías sensibles como la de nuestro país.

Frente a situaciones complejas, se requiere un alto grado de coordinación, memoria institucional y capacidad de intervención del estado todo lo cual puede ser mejor articulado con una ADP profesional, la cual al no estar presente en nuestra APN coloca al Estado en una situación de debilidad frente a las crisis.

Ello no significa incapacidad de otorgar respuestas, sino un mayor esfuerzo del aparato estatal para, en situaciones críticas, generar opciones al funcionario político para resolver las diferentes situaciones que se pudieran plantear.

La falta de experiencia en la gestión pública de funcionarios designados transitoriamente y sin estabilidad en sus cargos disminuye la capacidad de respuesta inmediata e impacta en forma negativa en el cumplimiento de los objetivos planificados por las autoridades políticas.

Tampoco puede dejar de mencionarse, la necesidad de coordinación entre diferentes áreas de gobierno. Esta coordinación tendrá mayor fluidez entre jurisdicciones y organismos cuyos cuerpos directivos han tenido contactos frecuentes.

Resulta natural que las redes que se desarrollen a lo largo del tiempo entre personas que ejercen la función pública y se conocen, permitan promover y mejorar los mecanismos de coordinación dentro del Estado, de forma de facilitar resultados más efectivos (Peters, citado en Rubio y Aruanno, 2020: 10).

En este sentido, la estabilidad en el cargo del funcionario directivo permitirá desarrollar capacidades políticas y de gestión específicas tendientes a implementar las medidas, facilitando la coordinación entre distintos niveles de la burocracia (Martínez-Gallardo, 2012).

La inexistencia de un cuerpo directivo profesional, impide o al menos limita considerablemente, la generación de redes inter-jurisdiccionales debilitando la capacidad de acción del Estado, especialmente en situaciones críticas donde se requiera del aparato estatal un funcionamiento cohesionado y perfectamente articulado.

No puede dejar de soslayarse que toda política de gobierno requiere diversos mecanismos en los que se trabaje la planificación de objetivos, metas y recursos, todos los cuales requieren el trabajo mancomunado entre distintas áreas de gobierno.

La confianza generada por directivos públicos de carrera, seleccionados mediante concursos pertinentes y reconocidos, indudablemente permitiría generar éstas redes mitigando las debilidades a las que se debe enfrentar el estado ante la carencia de un cuerpo directivo profesional, y favoreciendo la reacción del Estado frente a las circunstancias imprevistas.

## **VI. SÍNTESIS PARCIAL**

La necesidad de contar con un cuerpo directivo profesional en las Administraciones Públicas constituye un tema que ha preocupado la atención de distintos organismos internacionales, destacándose entre los principales la ONU (Organización de las Naciones Unidas) o el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) e incluso algunas organizaciones no gubernamentales tales como en nuestro país el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) entre los más principales.

Esta preocupación ha sido plasmada en diferentes recomendaciones y documentos, pero se destaca la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, suscripta en el año 2003 por los países miembros donde la profesionalización, no solo de la ADP sino de todo el servicio civil subyace como una necesidad imperiosa.

Esta carta está conformada por una serie de bases comunes, sobre las cuales se considera que debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos. Asimismo, dedica un capítulo específico a la necesidad de contar con una ADP profesional como instrumento que favorezca no solo al desarrollo de las políticas públicas, sino como generador de confianza con los ciudadanos e incluso una herramienta tendiente a reducir actos de corrupción.

Estos mismos argumentos ya habían sido receptados por los Constituyentes de 1853 quienes lo tuvieron en cuenta al establecer en el artículo 16 de la Carta Magna el requisito de “idoneidad” para el acceso a los cargos públicos.

Esta exigencia es una condición ineludible cuya acreditación será requerida en cada caso concreto por las normas reglamentarias y conforme al principio de legalidad. En efecto, conforme explica Badeni, es “(...) un recaudo permanente, una especie de estado en el cual deben permanecer quienes ejercen cargos públicos, en cualquier tramo de su escala” (Badeni, 2006: 497). Constituye también una garantía para todos los ciudadanos, quienes tienen garantizado por la Constitución Nacional la posibilidad de acceso a estos cargos si se cumplen los requisitos exigidos para los mismos.

De esta forma, la selección de los puestos directivos en base a su mérito e idoneidad se constituye como un requisito ineludible que deberá ser demostrado a través de los pertinentes procesos de selección.

Se ha establecido que no debe confundirse directivos burócratas de directivos profesionales, considerando en este último segmento aquellos funcionarios que están capacitados para comprender las necesidades de los funcionarios políticos, logrando articular esas necesidades con la práctica administrativa procurando lograr el cumplimiento de las metas planteadas. Al respecto, coincidimos con la ilustración de Villoria Mendieta, para quien “La función directiva profesional intenta consolidar ese papel tan necesario de

intermediación entre el mundo político y el mundo funcionarial, ese papel de articulación que garantiza que la sociedad cambie y se adapte a la nueva realidad sin poner en riesgo la marcha continua del sistema” (Villoria Mendieta, 2009: 6).

Frente a la necesidad de desarrollar cuerpos directivos profesionales, es imprescindible comprender los distintos sistemas, tanto de función pública y carrera administrativa como también los sistemas posibles de ADP, de forma de poder establecer los mecanismos adecuados teniendo en cuenta la situación fáctica imperante, los distintos paradigmas y la cultura organizacional. En efecto, la recomendación de la Carta Iberoamericana de Función Pública, es que su aplicación deberá encuadrarse evaluando el arraigo cultural de cada una de las naciones.

En este sentido, independientemente de la existencia de diferentes regímenes, se destacan los sistemas de “carrera” y de “posiciones” distinción que, cabe destacar, se encuentra cada vez menos marcada toda vez que aquellos sistemas basados en modelos de carrera se están moviendo hacia sistemas de posiciones a través de nombramientos de corta duración y por fuera de la propia organización de sus cuerpos de carrera, y aquellos con sistemas de posiciones tienden a integrar algunos de los elementos del otro sistema con el fin de promover la identidad corporativa del grupo de directivos y limitar la volatilidad del modelo de posiciones (Kuperus y Rode, 2008, citado en Diéguez, et al., 2019: 18). Es decir, se propicia la existencia de sistemas mixtos teniendo en cuenta las necesidades jurisdiccionales, técnicas y conforme un análisis pormenorizado de cada uno de los cargos.

Cabe destacar también, que cualquier camino hacia la profesionalización de la ADP implicará propiciar la cobertura de tales niveles orgánicos por medio de la realización de procesos competitivos y abiertos, así como a través de la presencia efectiva del principio de mérito que debe ser comprobado mediante la realización de pruebas o concursos destinados a que cada uno de los postulantes tenga la oportunidad de demostrar sus méritos y competencias.

Esto, una vez puesto en marcha limita prácticamente por completo cualquier intento de politización de la administración pública, circunstancia que en nuestra APN se viene observando desde hace muchos años, y es generada por la falta de confianza de los políticos con los funcionarios técnicos.

Ante este escenario, la discrecionalidad política tiende a desaparecer o se encuentra fuertemente limitada y solo aquellas personas que disponen de los requisitos exigidos y superan los procesos de acreditación de las competencias profesionales necesarias para el desempeño de tales niveles o puestos directivos comienzan a ingresar en los puestos directivos.

No obstante ello, no puede dejar de soslayarse que, la prácticamente inexistencia de concursos para cargos directivos en la Argentina impide la obtención de evidencias empíricas que permitan concluir con certeza que, la decisión de concursar la totalidad de los cargos directivos lograrían la mayor eficiencia de gestión. De igual modo, tampoco puede afirmarse que las designaciones transitorias constituyan un método que coadyuve a la mejor manera de lograr un servicio público eficiente, aunque en este último caso, la realidad indica que no sería el mejor camino, ya que conforme se ha observado, prácticamente la totalidad de los cargos directivos en la APN han sido designados por la política, lo que se conoce como “politización” de la ADP. En apoyo a esta interpretación, se ha sostenido que “(...) aunque hay preferencias normativas fuertes por las burocracias neutrales, esto es más discurso que realidad, y las administraciones politizadas son deseables en ciertos tiempos y contextos” (Peters y Pierre, 2018: 598).

Este trabajo de investigación parte de la hipótesis que sostiene que los funcionarios políticos designan –transitoriamente y sin estabilidad– a colaboradores de su máxima confianza en cargos de ADP, en ocasiones mediante excepción al cumplimiento de los requisitos de acceso a los cargos, confundiéndose estas funciones ejecutivas con cargos de naturaleza política.

El relevamiento efectuado permite comprobar empíricamente que la duración en los cargos de los directivos es muy baja y que la mayor parte de los directores nacionales y generales son designados en forma transitoria, dejando en evidencia que la confianza constituye un valor fundamental para las designaciones, aun por encima del mérito. Ello, teniendo en cuenta que son escasos los funcionarios designados que reúnen los requisitos mínimos establecidos para el acceso a los cargos.

En el desarrollo de esta Sección se ha demostrado que, más allá de llevarse a cabo muy pocos concursos con el sistema de selección vigente, frente a un cambio de gestión se genera una masiva renuncia a los cargos, -

incluso concursados- lo cual deja en evidencia la necesidad de un cambio radical en el sistema, propiciando la confianza como eje central.

Esta circunstancia se da precisamente por la falta de confianza del funcionario político respecto de la transparencia de los concursos, del mérito de los designados, y como consecuencia frente a la necesidad de contar con funcionarios de su más estrecha confianza en la primera línea directiva.

En este sentido –y para el caso de adoptarse la decisión política de trabajar en la conformación de un cuerpo directivo profesional– resultará imprescindible la existencia y desarrollo de profundos y sinceros acuerdos entre los diferentes actores de forma tal que, cualquier reforma que pudiera propiciarse, sea sustentable en el tiempo independientemente de las gestiones políticas de gobierno.

Si bien resulta indudable la responsabilidad de los funcionarios políticos en la conducción estratégica, será una responsabilidad primaria de los cuadros profesionales los responsables de ejecutar del modo correcto las decisiones políticas, asistiendo y aconsejando distintos caminos para lograr los objetivos que se plantean.

A su vez, el cuerpo directivo deberá ser consciente del alcance de sus competencias, de forma de colaborar y generar vínculos de confianza con los funcionarios políticos, con el objeto de lograr el cumplimiento de las metas planteadas en beneficio de la gestión, que en definitiva será el beneficio de la sociedad en su conjunto.

Cualquier borrador de propuesta, debe formularse bajo dos ejes fundamentales tales como la confianza y la profesionalización. Confianza de los directivos en las autoridades políticas, pero sobre todo de los políticos en una profesional, destacando que la profesionalización, íntimamente ligada a esto, debería ser el principio básico de toda la función directiva (Pastor, 2019).

Finalmente, ante el escenario que se viene planteando en las últimas décadas con recurrentes designaciones transitorias y falta de establecimiento de directivos profesionales, el Estado Nacional ha visto limitada su capacidad de acción y fundamentalmente de reacción frente a situaciones complejas e imprevistas. Los motivos son diversos, pero cabe destacar la dificultad para lograr una fluida interacción entre las distintas jurisdicciones, la inexistencia de redes de trabajo, y la carencia de confianza interpersonal no solo respecto de

los funcionarios políticos con los directivos, sino estos últimos con los directivos de otras áreas de gobierno.

## **SECCIÓN E: EXAMEN COMPARADO DE CASOS**

### **I. FUNDAMENTOS QUE AMERITAN SU ESTUDIO**

La “comparación” como técnica de estudio constituye un instrumento de relevada importancia para la investigación científica en tanto amplía los conocimientos con situaciones fácticas permitiendo encontrar resultados que faciliten un carácter reflexivo y crítico.

La Maestría en Administración Pública incluye en su plan de estudios la materia “Administración Pública Comparada” en la cual se brinda a los alumnos las herramientas necesarias en orden a –frente a una circunstancia determinada– acudir a observaciones y estudios realizados sobre fenómenos similares en otros países de forma tal de interpretar las principales corrientes y perspectivas de análisis que permitan el estudio comparativo.

En auxilio a lo afirmado, Parsons advierte que el enfoque comparativo se constituye por intermedio de tres métodos: “estudios de caso de un tema de políticas públicas en un país, análisis estadísticos de diversos estudios de casos y países o una comparación más concreta de un tema o sector de políticas públicas entre un selecto número de países comparables” (Parsons 2008: p 75).

En consecuencia, existen en la investigación científica varios instrumentos o procedimientos que permiten indagar en los fenómenos determinados: el método experimental, estadístico, comparativo e histórico. En este trabajo, como se advertirá más adelante, se ha considerado necesario acudir a la comparación, pero en el marco de una circunstancia experimental; y ello se advierte en la selección de aquellos países que han implementado cambios profundos en sus sistemas de ADP, con el objetivo de estudiar el proceso desarrollado y sus resultados.

No obstante lo anterior, corresponde adelantar que el establecimiento de sistemas de directivos públicos es un proceso que ha venido institucionalizándose en distintos países del mundo, pero cuya implementación no ha logrado un aceptable nivel de éxito en la mayor parte de los países de Latinoamérica.

Por ejemplo, el impulso fundamental en la toma de conciencia de la necesidad de contar con Altos Directivos Públicos profesionales ha sido la creación del *Senior Executive Service* en Estados Unidos en el año 1978 durante la administración de Jimmy Carter. Este sistema que aún persiste tiene como misión asegurar que el manejo directivo del gobierno federal sea del más alto estándar y responda a las necesidades, políticas y metas de la nación, independientemente del gobierno que asuma. Procura poner a las políticas públicas por encima de los funcionarios políticos en la inteligencia que estas son para los ciudadanos de los Estados Unidos (Iacoviello, Pulido y Llano, 2018: 36).

En América Latina esta corriente vino de manera más tardía, con varios intentos como el sistema de Administradores Gubernamentales en nuestro país, y con posterioridad el establecimiento de un Sistema de ADP en iniciado en el año 2003 en Chile (Sistema de ADP) y Perú (Cuerpo de Gerentes Públicos creado en 2008).

Estos sistemas observan algunos avances en materia de reclutamiento y selección de los altos directivos públicos cuyas experiencias sobre la implementación de políticas para la profesionalización de los directivos públicos permiten extraer algunas lecciones aprendidas respecto a tres dimensiones: 1) El diseño político-institucional más adecuado para iniciar un proceso de reforma; 2) los contenidos críticos; y, 3) las estrategias más adecuadas para su implementación (Zuñanic, 2016: 1).

En función de ello se entiende que, para una verdadera comprensión y análisis de la situación y sus perspectivas, resulta importante el análisis de los procesos de reforma desarrollados en otros países cuyos resultados fueran destacados, especialmente teniendo en cuenta los reiterados fracasos de los proyectos intentados en la Argentina.

## **II. LA NECESIDAD DE UN ANÁLISIS COMPARABLE DE EXPERIENCIAS: JUSTIFICACIÓN EN LA SELECCIÓN DE CASOS COMPARADOS**

Para el desarrollo de la investigación y teniendo en cuenta la necesidad de efectuar un análisis comparativo respecto de prácticas efectuadas en otros Estados, se han seleccionado como casos de estudio las experiencias de la República de Chile, la República del Perú y Nueva Zelanda.

En el caso particular de la República de Chile, merece destacarse que su inclusión es especialmente relevante, ya que ha propiciado un cambio de modelo o paradigma para la selección de directivos públicos, además de demostrar cómo esta política ha contado con un gran apoyo y acompañamiento desde todos los ámbitos sociales y políticos.

En efecto, en junio del año 2003, se pone en marcha este profundo cambio mediante la aprobación prácticamente unánime de un proyecto de ley que implica una transformación muy profunda en la forma de organizar la selección y gestión de los altos directivos del sector público chileno. Transcurridos varios años desde su puesta en marcha, el sistema se ha erigido en un ejemplo para otras administraciones públicas, obteniendo un reconocimiento tanto a nivel interno como internacional, independientemente de las gestiones políticas de gobierno. Asimismo, como advertirá el lector más adelante, el análisis de esta experiencia permite extraer conclusiones generalizables sobre la forma en que puede instalarse con éxito un sistema de gestión de los altos directivos en base a un modelo determinado.

Respecto a la elección de la República del Perú, su fundamento se encuentra en la necesidad de investigar un sistema que, para su implementación, ha tomado como base la experiencia chilena –a pesar que al momento de su concepción, Perú sufría una importante fragmentación política interna– y ello permite, además, determinar si el éxito de un sistema desarrollado en un Estado puede ser replicado en otro y en especial, identificar eventuales inconvenientes que se pudieran presentar para contar con un análisis más completo.

En efecto, Perú consideró el modelo del Consejo de ADP de Chile debido a que las ideas iniciales se orientaron hacia una organización con un importante grado de autonomía, procurando garantizar una conducción profesional de la reforma del servicio civil y, en particular, de la selección meritocrática de los miembros del cuerpo de gerentes públicos.

Finalmente, la elección de Nueva Zelanda como objeto de estudio en esta investigación se encuentra en la búsqueda de explorar un ejemplo cuya cultura sea diametralmente opuesta a la cultura latinoamericana. La proyección de los diversos modelos de alta gerencia pública, está condicionada por el momento político-económico, la cultura y la tradición administrativa de cada país y desde

esta perspectiva, Nueva Zelanda permite evaluar la elaboración e implementación de políticas aplicables a Estados con tradiciones de corte anglosajón, en la inteligencia que éstos sistemas resultan más proclives a procurar un mayor nivel de flexibilidad en el empleo, a diferencia de aquellas democracias latinoamericanas, con una marcada tendencia al sistema de carrera (Iacoviello, et al., 2018).

### **III. LAS REFORMAS EN LA REPÚBLICA DE CHILE**

#### **III.a) Contexto Histórico:**

Si bien la implementación del Sistema de ADP (SADP) de Chile data del año 2003, desde varios años antes se había comenzado a gestar mediante la creación, durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) con la conformación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública que estaría integrado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio Secretaría General de Gobierno, el Ministerio Secretaría del Trabajo, y el Ministerio de Economía.

El objetivo principal del Comité era el de constituirse como un impulsor y coordinador de todos los ministerios y servicios del Estado de forma de proponer políticas generales sobre la materia (Figueroa, Olavarría y Navarrete, 2011: 80).

Cabe recordar que Chile atravesaba una época en la cual las instituciones públicas estaban frente a un proceso de transición hacia la democracia, con cierto nivel de vulnerabilidad del sistema. Figueroa afirma que el Plan de Modernización de la Gestión Pública (PMGP) tenía por objetivo “(...) fortalecer indicadores de gobernabilidad democrática más que obedecer a un plan trazado de mejora de las administraciones públicas” (Figueroa, et al., 2011: 71-72).

De esta forma, había una importante motivación política por mejorar los servicios públicos, ya sea como modo de fortalecimiento de las instituciones públicas, el sostenimiento de un crecimiento económico y como una forma de demostrar al mundo que había cambios profundos en el país. Llano recuerda que, a lo largo de las últimas dos décadas

“(…) Chile se embarcó en un proceso de modernización administrativa bajo una lógica incremental, pero progresivamente comprehensiva, y con una fuerte impronta neogerencialista. Una crisis político-institucional, desatada en el 2002 a raíz de una serie de escándalos de corrupción, propició el impulso de un paquete de acuerdos suscriptos entre el gobierno y la oposición que contribuyó a intensificar el ritmo de las reformas.” (Llano, citado en Iacoviello, et al., 2017: 188-189).

En ese contexto, es que se dispone a través de la Ley 19.882<sup>49</sup>, denominada Ley de Nuevo Trato Laboral (LNTL) la creación del Sistema de ADP (SADP) inspirado en la experiencia de Nueva Zelanda (Valdés, citado en Inostroza Lara, J. 2011: 253). En la siguiente figura se esquematiza la evolución del SADP en Chile.

|              |   |
|--------------|---|
| Junio 2003   | Se promulga la Ley N°19.882 del “Nuevo Trato Laboral” que crea el Servicio Civil y el Sistema de ADP.   |
| Junio 2004   | Inicia su funcionamiento el Servicio Civil.   |
| Julio 2004   | Se constituye el primer Consejo de ADP.   |
| Marzo 2006   | Inicia su funcionamiento primer sistema de postulación en línea para cargos ADP.  |
| Febrero 2011 | Se publica Ley N°20.501 de Calidad y Equidad de la Educación, que establece la participación de la ADP en la selección de directores de escuelas y liceos y jefes DAEM. |
| Enero 2015   | Se dicta Instructivo Presidencial Sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado.  |
| Octubre 2016 | Se publica la Ley N°20.955 tendiente a perfeccionar el Sistema de ADP y Fortalecer la Dirección Nacional del Servicio Civil.  |

Fig. 13.- Fuente: Elaboración propia según datos obtenidos de la web de la Dirección Nacional del Servicio Civil [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)

### **III.b) Diseño y funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública chileno:**

El Sistema de ADP iniciado en Chile a partir del año 2003 probablemente sea uno de los casos más exitosos de la región el cual goza de reconocimiento internacional como ejemplo en el desarrollo de su capital humano y la conformación de un cuerpo directivo profesional.

El objetivo central era la necesidad de avanzar hacia la profesionalización de una franja de cargos públicos situados en el espacio de dirección inmediato al nivel estrictamente político, y que hasta el momento en que se implanta el

<sup>49</sup> Ley 19.882 y ref. Consultada el 20 de noviembre de 2020. Recuperada de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480&idParte=0&r=1>

desarrollo del nuevo sistema, eran provistos con criterios eminentemente discrecionales.

En lo que respecta al diseño institucional, Zuvanic (2018) recuerda que se ha conformado en base a dos ejes centrales: 1) el Consejo de ADP (CADP), que constituye una estructura especializada con cierto grado de autonomía, y cuyo objetivo es realizar las tareas inherentes al reclutamiento y selección de candidatos; y, 2) la Dirección Nacional del Servicio Civil. A continuación, analizaremos ambos ejes.

### **III.c) El Consejo de Alta Dirección Pública:**

Se trata de un cuerpo colegiado de carácter autónomo que es presidido por el director de la Dirección Nacional de Servicio Civil, y está integrado por cuatro miembros designados a propuesta del Presidente de la Nación los cuales deben ser aprobados por el Senado.

Los consejeros duran en sus funciones un período de seis años, y son elegidos alternadamente por duplas cada tres años. Estos cuatro consejeros gozan de estabilidad en sus funciones lo que, sumado a su sistema de nominación, proporciona un respaldo y a la vez una responsabilidad política que debe traducirse en que los concursos sean transparentes y se definan en base al mérito. Este consejo será el encargado entre otros roles, de aprobar los perfiles de los puestos.

Resulta importante referenciar las precisiones que la propia ley establece respecto de la independencia que deben tener los miembros del Consejo:

“El desempeño de labores de consejero será incompatible con el ejercicio de cargos directivos unipersonales en los órganos de dirección de los partidos políticos. Del mismo modo serán inhábiles los consejeros que por sí, o su cónyuge o sus parientes hasta el primer grado de consanguinidad, tengan control sobre la administración o participen de la propiedad de empresas o instituciones relacionadas con procesos de selección de personal, inscritas en el registro que al efecto mantenga la Dirección Nacional del Servicio Civil. Por otra parte, cuando participen en el proceso de selección personas que tengan la calidad de cónyuge, hijos o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, el consejero deberá inhabilitarse” (Art. 47, Ley 19.882).

Estas condiciones personales que la propia ley establece, sumado a la necesidad de contar con el apoyo de 4/7 de los miembros del senado para su

designación, procura darle al CADP un alto grado de transparencia e independencia de las autoridades políticas del país. (Costa y Waissbluth, 2007: 8)

Las funciones del Consejo de ADP, surgen de su ley de creación y pueden ser sintetizadas del siguiente modo:

- ✓ Regula los procesos de selección de candidatos a cargos del SADP;
- ✓ Resuelve la contratación de empresas especializadas en selección de personal;
- ✓ Revisa y aprueba los perfiles de cargos propuestos por ministerios y servicios;
- ✓ Propone al Presidente de la República una nómina de entre 3 o 4 candidatos seleccionados para ser designados en cargos de primer nivel jerárquico, mientras que respecto del segundo nivel jerárquico participa en el Comité de Selección;
- ✓ Entiende en los reclamos y recursos que puedan interponer los postulantes;
- ✓ Propone al ministro de Hacienda los porcentajes de la asignación de ADP para los cargos de primer nivel;
- ✓ Propone a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del SADP y absolver las consultas que esta le efectúe;
- ✓ Conoce y aprueba directrices para el diseño e implementación de los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de altos directivos públicos, elaborados por la DNSC;
- ✓ Aprueba la incorporación de candidatos que no deban pasar por el proceso de selección ya que se encuentran ejerciendo un cargo directivo del SADP o bien, porque formaron parte de una nómina en los últimos 24 meses; y,
- ✓ Rinde cuentas a las Comisiones de Hacienda del Congreso sobre el funcionamiento del SADP.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Fuente: <https://www.serviciocivil.cl/consejo-alta-direccion-publica/mision-y-funciones/>

### **III.d) Dirección Nacional del Servicio Civil:**

En lo que respecta a la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), se trata de un organismo descentralizado que se relaciona a través del Ministerio de Hacienda con el Presidente de la Nación y constituye el órgano rector del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, y responsable por la gestión del SADP (Ramos y Scrollini, 2016: 16).

A diferencia del Consejo de ADP, cuyos miembros requieren de la ratificación por parte del Senado, la Ley 19.882 dispone que los funcionarios de la DNSC se encuentran excluidos de la ADP, y consecuentemente sin necesidad de atravesar el proceso concursal (Costa y Waissbluth, 2007: 7).

De modo resumido, las funciones que la ley le encomienda a la Dirección Nacional del Servicio Civil son:

- ✓ Implementar, administrar y realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del SADP;
- ✓ Participar en el diseño de las políticas de gestión de personas y colaborar con los servicios públicos en su aplicación;
- ✓ Asesorar a autoridades de gobierno y jefes de servicio en ámbitos de gestión de personas;
- ✓ Promover reformas en gestión de personas;
- ✓ Constituir y administrar un registro de cargos de altos directivos públicos con toda la información del cargo e individual de los directivos que corresponda;
- ✓ Realizar estudios acerca de temas de sus funciones y de remuneraciones que puedan ser utilizados como base para el cálculo de las compensaciones económicas que reciban altos directivos;
- ✓ Brindar apoyo al Consejo de ADP;
- ✓ Promover buenas prácticas laborales en los servicios públicos;
- ✓ Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades gestión de personas de los ministerios y servicios;
- ✓ Contribuir al fortalecimiento de las relaciones que el gobierno mantiene con las asociaciones de funcionarios;

- ✓ Constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal, y de desarrollo y gestión de personas;
- ✓ Realizar las tareas que el ministro de Hacienda le encomiende en el ámbito del personal del sector público; y,
- ✓ Entregar al Consejo una vez al año información relevante sobre el SADP.<sup>51</sup>

La DNSC comparte roles en materia de gestión de las personas con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda ya que el mismo es competente en materia de política salarial, definición de estructuras y dotaciones y control de gestión (Llano, 2014: 9).

Con el transcurso de los años, La DNSC desarrolló fuertemente las bases necesarias para garantizar una instrumentación descentralizada de las políticas, procurando fortalecer las capacidades de los servicios mediante la sistematización y el perfeccionamiento de un modelo deseable y ambicioso de gestión estratégica de las personas (Hansen y Lavanderos, citado en Llano, 2014: 11).

### **III.e) El funcionamiento del Sistema:**

Al momento de dar inicio al nuevo régimen de ADP, la Dirección de Presupuesto (DIPRES)<sup>52</sup> identificó cuales serían los servicios o agencias que serían incluidos en el nuevo sistema.

Cortázar recuerda que, originalmente, se incluyeron 100 servicios públicos (sobre un total de 141 existentes) en el nuevo sistema, abarcando un total de 750 cargos directivos. Del total de cargos incluidos, 415 se debían incorporar de inmediato al nuevo sistema mientras que el resto lo haría de manera progresiva hasta el año 2010 (Cortázar, 2014: 4).

---

<sup>51</sup> Conf. Título III Art. 26 Inc. 2do de la Ley 19.882 (Ley de Nuevo Trato Laboral) modificada por Ley 20.955.

<sup>52</sup> DIPRES: La Dirección de Presupuestos es el organismo estatal que tiene como objetivo velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión.

El Servicio de ADP ha se ha focalizado en incorporar en puestos directivos del gobierno a los mejores candidatos posibles, procurando evitar que por razones salariales se produzca una migración del sector público hacia el sector privado (Costa y Waissbluth, 2007: 3).

El SADP de Chile se caracteriza como un sistema mixto, que procura generar un balance entre confianza política y mérito. Para ello se dispone que el reclutamiento y la nominación de candidatos quede en manos del Consejo de ADP, apoyado por el equipo del Servicio Civil, en el cual se priorizan los criterios meritocráticos para la selección.<sup>53</sup> No obstante, la autoridad política cuenta con la potestad de elegir al seleccionado de la terna de candidatos propuesta. Esta autoridad, tendrá también la facultad de decidir la separación del directivo de su cargo, sin embargo, no podrá sustituirlo, sino que el reemplazante deberá ser elegido nuevamente a través de una nueva nómina que a tales efectos seleccionará el Consejo, de modo tal de mantener la vigencia de los criterios técnicos (Silva, 2017: 8).

En lo que respecta al ingreso, el proceso de selección es abierto y público. No obstante, el Presidente de la República, conforme la reforma introducida por la ley 20.955 tiene la prerrogativa de eximir de la aplicación del mecanismo de selección establecido para los Altos Directivos Públicos respecto de hasta doce cargos de jefes superiores de servicio que se encuentren comprendidos dentro del SADP. Sin embargo, estos funcionarios no estarán eximidos de cumplir con los requisitos legales y perfiles establecidos para desempeñarlos. Asimismo, cabe destacar que esta prerrogativa la puede ejercer el Poder Ejecutivo sólo una vez y dentro de los 3 meses de comenzado su mandato (Macco, 2019: 53).

En cuanto a la duración en los cargos, los funcionarios de ADP duran tres años en sus cargos y son renovables hasta dos periodos –totalizando 9 años– siempre sujeto a desempeño favorable (Silva, 2017: 10).

Respecto de los resultados, de acuerdo con los datos provistos por el portal de datos abiertos de Chile, en el período 2015-2020 mediante los

---

<sup>53</sup> Fuente: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=dd29398f-ec44-4e8c-8bcc-15d9d28e5b0a> (en particular, página 56).

procedimientos concursales se cubrieron 1892 posiciones directivas<sup>54</sup> sobre un total de 4989 cargos que componen el SADP.

Si se observa la totalidad de la vigencia del SADP, (período 2004 – 2020) mediante el sistema se han nombrado 3654 directivos en tanto se han publicado en el mismo período un total de 9836 concursos<sup>55</sup>. Estos datos generan un impactante contraste cuando se observa nuestro país, donde según el informe elaborado por Gasparin, Rubio, Aruanno y Diéguez hasta el año 2015 se habían efectuado tan solo 7 llamados a concurso en tanto entre el 2016 y el 2019 si bien hubo un significativo crecimiento, solo se designaron por concurso 34 directivos (Gasparin, Rubio, Aruanno y Diéguez, 2020: 9-10).

Los datos obtenidos demuestran que, desde su puesta en funcionamiento, el SADP ha sostenido su funcionamiento con llamados a concurso y designaciones, de forma independiente a los cambios de gestiones de gobierno producidos en este período. Lo anterior exhibe, con claridad, que Chile ha considerado al Régimen de ADP como una verdadera política de Estado, independiente de los gobiernos de turno y focalizado, precisamente, en las políticas públicas. Esta circunstancia, se inscribe más allá de los ajustes necesarios que, a lo largo del tiempo desde su instrumentación debieron realizarse, tal como se observa en una continuidad que ha superado y trascendido los cambios de los partidos políticos en la administración del Estado.

Sin perjuicio de lo expuesto, es útil advertir que el sistema no ha sido ajeno a la tendencia natural en la cultura latinoamericana de tergiversaciones y prácticas evasivas en contextos de recambio de gestión atentando con la vitalidad y objetivo del mecanismo. No obstante, la sociedad civil ha efectuado fuertes cuestionamientos por estas prácticas, en tanto que las autoridades políticas –en lugar de profundizar el desmantelamiento del sistema– optaron no solo por continuar, sino por intensificar las reformas con ajustes tendientes al perfeccionamiento, dando un trato privilegiado a la profesionalización de la ADP, al punto de llegar a incluir éstas políticas en los programas de gobierno (Iacoviello, et al., 2017: 190).

---

<sup>54</sup> Fuente: <https://datosabiertos.serviciocivil.cl/>

<sup>55</sup> Fuente: <https://reporte.serviciocivil.cl/concursos-publicados/>

Independientemente de la continuidad del funcionamiento, según un relevamiento efectuado por Ramos y Scrollini (2016) el SADP ha experimentado una alta rotación en los cargos de ADP. Ello se debe a desvinculaciones voluntarias, producto de renuncia de los directivos; involuntarias mediante destituciones; o por cumplimiento del término sin que se produjera la renovación. En este sentido, se ha observado que durante las presidencias de Bachelet y Piñera la rotación ha sido extremadamente alta toda vez que “(...) el 58 % de la ADP fue sustituida ya sea por renuncias voluntarias o no voluntarias”. Estos resultados permiten colegir que la confianza política continúa siendo el factor más importante para decidir la permanencia de los ADP en sus cargos (Ramos y Scrollini, 2016: 20).

La confianza del funcionario político vuelve a sobresalir en el régimen implementado en Chile y probablemente sea una característica que haya permitido su subsistencia en el tiempo y propiciar su perfeccionamiento. Ello por cuanto se había establecido que los miembros del SADP “sirven a la confianza de la autoridad que los nombra”. De esta forma, el directivo podía ser removido por el solo hecho invocar la pérdida de confianza política. Naturalmente se trata de una característica que, en procesos de cambio de gobierno, genera altos niveles de rotación, pero no obstante ha permitido permanencia en el tiempo (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016: 37).

En efecto, en el año 2016, luego de una evaluación del funcionamiento del sistema, se dicta la Ley 20.955 mediante la cual se formulan ajustes tendientes no solo a ratificar el mismo, sino también a mejorar su funcionamiento. Estas reformas incluían:

- ✓ El requisito de contar con acuerdo mediante un quórum de 4/5 en el Consejo de ADP para poder llevar a cabo concursos en los 8 meses finales de un gobierno;
- ✓ la prerrogativa para el Presidente de designar doce funcionarios de ADP durante los primeros tres meses de gobierno como forma de facilitar la gobernabilidad en cargos que a entender del jefe del gobierno sean críticos para la gestión;
- ✓ se elimina la figura de los directivos transitorios y provisionales y su reemplazo por subrogantes legales o por directivos de segundo nivel jerárquico; y,

- ✓ se dispone que, para pedir la renuncia de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico, durante el transcurso de los primeros 6 meses de un nuevo gobierno, se deberá efectuar una comunicación fundada previa al Consejo de ADP.

En este sentido, es dable destacar que el desarrollo en Chile del SADP no se ha limitado a un conjunto de normas o sistemas meramente formales, sino que existe una marcada divulgación de los procesos de selección de los altos funcionarios, utilizándose el mecanismo para la cobertura de cargos que, incluso, no resultaban previstos al momento de poner en práctica el sistema, pero que a raíz del virtuosismo demostrado por el mismo, propició su extensión.

Esta institucionalización ha propiciado la modernización de las estructuras administrativas y la profesionalización de la burocracia, generando una mejora notable en los servicios de la administración pública.

#### **IV. LAS REFORMAS EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

La República de Perú, así como todos los países de América Latina, suscribió la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>56</sup> (CLAD - ONU, 2003), en la cual se establecía, entre otros lineamientos, un estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del Servicio Civil en general y la ADP en particular.

A raíz de ello, periódicamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) efectúa una evaluación y diagnóstico con relación al grado de avance en términos de buenas prácticas y profesionalización del Servicio Civil respecto de todos los países signatarios. Este informe toma cinco índices de evaluación: Eficiencia, Consistencia Estructural, Mérito, Capacidad Funcional, y Capacidad Integradora.

Iacoviello señaló –en un trabajo de diagnóstico elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, efectuado en el año 2004– que Perú se ubicaba en el puesto número 14 de los 18 Estados evaluados, lo que demostraba una profunda debilidad institucional (Iacoviello, 2015: 3). En ese informe, asimismo, analiza los índices de “consistencia estructural” y “capacidad funcional”, para

---

<sup>56</sup> Desarrollada en Sección “D” punto I del presente trabajo de investigación.

concluir que Perú poseía una calificación extremadamente baja respecto del resto de los Estados de la región, ubicándose en el puesto 18.

Específicamente, mediante el índice de “consistencia estructural” se mide la solidez e integración sistémica del Servicio Civil, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo y que, según detalla Corrales, se despliega en “tres subíndices”: a) Coherencia estratégica, o vinculación de las políticas y prácticas de Gestión de Recursos Humanos a las prioridades gubernamentales; b) consistencia directiva, o grado de desarrollo de la función directiva; y, c) consistencia de los procesos, o grado de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la gestión de recursos humanos (Corrales, 2012: 1).

Frente a este escenario, en el año 2004, y un contexto de desprestigio respecto de la administración pública, sumado a considerables niveles de corrupción y fragmentación política, se aprueba la Ley Marco del Empleo Público (Ley 28.175), mediante la cual se pretendía comenzar un proceso de ordenamiento y de reforma gradual del servicio civil. Para ello, se dictarían normas tendientes a regular la carrera y la gestión del empleo público, las incompatibilidades y responsabilidades y el sistema de remuneraciones (Cortés Carcelén y Prieto Barragán, 2015: 5; Cortázar, citado en Iacoviello, 2015: 7).

Si bien existía un cierto grado de consenso en la necesidad de contar con un cuerpo directivo en el sector público, las diferencias políticas dificultaban el avance de los proyectos. En lo que respecta específicamente a la ADP, en el año 2008, durante la gestión de Alan García Pérez (2006-2011) se definió una agenda de reformas mínimas cuyo objetivo sería fortalecer el servicio civil y proyectar, en el término de diez años, la generación de un Cuerpo Directivo que tuviera las capacidades para propagar la modernización hacia todo el aparato estatal (Iacoviello, et al. 2017: 192).

Atento con las dificultades experimentadas en los proyectos de modificaciones preexistentes, el gobierno (en uso de facultades legislativas)<sup>57</sup> optó por una estrategia “incrementalista” disponiendo la sanción de un conjunto de decretos legislativos cuyo objetivo sería fortalecer la institucionalidad del

---

<sup>57</sup> El gobierno contaba con facultades delegadas por el Congreso tendientes a implementar las normas necesarias para favorecer el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

servicio civil y profesionalizar los segmentos directivos del empleo público (Cortázar, citado en Iacoviello, 2015: 7).

El dictado de diferentes decretos evidenciaba una estrategia legal, toda vez que, teniendo la situación de segmentación política, se decidió elaborar un decreto por cada medida propuesta, en lugar de una única norma extensa, de forma de evitar que, de producirse el veto a algún tema específico no se obstruya al conjunto de la medida. (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014: 85).

#### **IV.a) Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR):**

Para encarar ese proceso de reforma resultaba fundamental la consolidación de una agencia de carácter ejecutivo. A tales fines y mediante el Decreto Legislativo Nro. 1023<sup>58</sup> se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) que tendría la misión de ejercer el carácter de órgano rector del sistema de gestión de recursos humanos y la responsabilidad inicial de diseñar un nuevo servicio civil y gestionar los cuadros ejecutivos.

Las funciones y competencias de la Autoridad están enunciadas en el Artículo 10 del mencionado Decreto Legislativo que establece:

- a) Planificar y formular las políticas nacionales del Sistema en materia de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, rendimiento, evaluación, compensación, desarrollo y capacitación, y relaciones humanas en el servicio civil;
- b) Proponer la política remunerativa, que incluye la aplicación de incentivos monetarios y no monetarios vinculados al rendimiento, que se desarrolla en el marco de los límites presupuestarios establecidos por la ley y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas;
- c) Dictar normas técnicas para el desarrollo e implementación del Sistema;
- d) Emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito del Sistema;
- e) Desarrollar, normar y mantener actualizados los sistemas de información requeridos para el ejercicio de la rectoría del Sistema;

---

<sup>58</sup>Fuente: Decreto Legislativo Nro. 1023 del año 2008. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_per\\_4\\_dec\\_leg\\_1023.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_4_dec_leg_1023.pdf) (La ley 30.057 de 2013 en su artículo 5to. ratifica la vigencia del Decreto Legislativo 1023).

- f) Capacitar a las Oficinas de Recursos Humanos, apoyarlas en la correcta implementación de las políticas de gestión y evaluar su implementación, desarrollando un sistema de acreditación de sus capacidades;
- g) Desarrollar y gestionar políticas de formación y evaluar sus resultados;
- h) Emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia;
- i) Normar y gestionar el Cuerpo de Gerentes Públicos;
- j) Proponer o aprobar los documentos e instrumentos de gestión, de acuerdo a la normatividad vigente sobre la materia;
- k) Dictar normas técnicas para los procesos de selección de recursos humanos que realicen las entidades públicas;
- l) Organizar, convocar y supervisar concursos públicos de selección de personal, directamente o mediante terceros, en los casos señalados en el Reglamento;
- m) Administrar el Registro Nacional de Personal del Servicio Civil; y,
- n) Otorgar la Orden del Servicio Civil a los servidores civiles por hechos importantes y servicios meritorios y patrióticos que hubieren prestado a la Nación durante el ejercicio de sus funciones. La Orden será otorgada una vez al año, a propuesta de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades, a un número no menor de cien (100) miembros del servicio civil. Su otorgamiento dará derecho y preferencia a cursos de capacitación e irrogará un premio económico a ser otorgado por una sola vez.

La autoridad SERVIR es una entidad adscripta a la Presidencia del Consejo de Ministros y según definen en su sitio web tiene la misión de “(...) fortalecer a las personas que laboran en las entidades públicas de manera integral y continua, para servir a la ciudadanía. Para ello, su rol consiste en formular políticas nacionales, emitir opinión técnica vinculante, dictar normas, supervisar su cumplimiento y resolver conflictos sobre los recursos humanos del Estado”.<sup>59</sup>

En el año 2013, se estableció la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública” la cual establecía un sistema de mérito como elemento

---

<sup>59</sup> Fuente: Sitio web de SERVIR. Recuperado de <https://www.gob.pe/1109-autoridad-nacional-del-servicio-civil-que-hacemos/>

fundamental en la modernización a la vez que consideraba fundamental avanzar hacia una reforma del servicio civil que tenga como principal objetivo el establecimiento de un sistema de derechos y deberes para el correcto funcionamiento del empleo público, la selección del personal idóneo para cada uno de los cargos y el fortalecimiento de la Institución del Sistema de Gestión del Servicio Civil (Iacoviello, 2015: 9).

En ese marco, en julio de 2013 se dicta una nueva Ley de Servicio Civil (Ley 30.057)<sup>60</sup> con la finalidad de lograr “que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran”, estableciendo criterios de evaluación de los servidores públicos, sus deberes y derechos, y ratificando la vigencia y carácter de órgano rector de SERVIR, estableciendo en su artículo 5 que:

“La Autoridad Nacional del Servicio Civil, en adelante Servir, formula la política nacional del Servicio Civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo 1023 y sus normas modificatorias, garantizando desde su elección como órgano técnico su autonomía, profesionalismo e imparcialidad”.

#### **IV.b) Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos:**

Complementariamente y mediante el Decreto Legislativo N° 1024<sup>61</sup> se instituyó el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP), el cual será dependiente de SERVIR. La incorporación a este cuerpo, sería bajo un sistema de evaluación meritocrática de sus integrantes, sometidos a rigurosos procesos de selección y quienes a su vez tendrían la misión de contribuir a extender la profesionalización a la administración pública en su conjunto (Iacoviello, 2015; Cortázar Velarde, 2014: 9).

Cortés y Barragán (2015) recuerdan que la mencionada norma se dicta en ocasión de celebrarse un tratado de libre comercio entre Perú y los Estados Unidos, procurando de esta forma un mayor aprovechamiento del mismo,

---

<sup>60</sup> Ley 30.057 Recuperada de <http://www.ipd.gob.pe/images/documentos/normas/general/Ley%20N%2030057.pdf>

<sup>61</sup> Fuente: Decreto Legislativo Nro. 1024 del 20 de junio de 2008. Consultado el 10 de Febrero de 2021 Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/33E99C26007D229005257C0D000EA3F1/\\$FILE/01024.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/33E99C26007D229005257C0D000EA3F1/$FILE/01024.pdf)

buscando evitar barreras burocráticas y, de esa forma dar una señal hacia el exterior de la vocación de sostener políticas públicas de largo plazo (Cortés y Barragán, 2015: 5).

El artículo 1 dispone que mediante esa norma se regularán las funciones que tendrá el Cuerpo de Gerentes Públicos, dejando establecido que al mismo se incorporarán profesionales “altamente capaces”, los cuales deberán ser seleccionados mediante procesos competitivos y transparentes, los cuales serán destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que los pudieran requerir.

Resulta ilustrativo recordar los objetivos que plantea la norma en su artículo 2, al establecer que el Cuerpo de Gerentes Públicos deberá: a) Convocar profesionales capaces para altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, a través de procesos transparentes y competitivos; b) desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la administración pública y asegurar su continuidad; c) profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la administración pública; y, d) impulsar la reforma del Servicio Civil.

Este decreto establece asimismo la modalidad de selección de los futuros Gerentes disponiendo que el proceso constará de dos partes: Una primera etapa que se denomina “convocatoria y selección”, y una segunda etapa denominada “curso de inducción”.

Durante la primera etapa, la Autoridad del Servicio Civil dispondrá una amplia convocatoria procurando que se presenten los mejores candidatos. Esta misma etapa incluye el proceso de evaluación mediante el cual “(...) Los postulantes serán evaluados atendiendo a su capacidad profesional, capacidad de aprendizaje, equilibrio emocional, vocación de servicio y valores” (Cfr. artículo 4, Decreto 1024<sup>61</sup>).

La norma establece requisitos para postular entre los que se destacan la acreditación de experiencia profesional, la posesión de título universitario o grado académico de maestría o doctorado y no estar inhabilitado para el ejercicio de la función pública. Finalizada esta etapa, se elabora una terna con los candidatos que hubieran obtenido los mejores puntajes que serán los que pasen a la segunda etapa de evaluación.

Según Iacoviello esta segunda etapa está constituida por un proceso en el cual los postulantes deben superar un curso de inducción a través del cual se

evaluarán las competencias conductuales del candidato en una situación en la que se simula lo más realmente posible, las tareas o situaciones con las que el candidato se puede encontrar (Iacoviello, et al. 2017: 194).

Al momento de su implementación, la mayoría de etapas se desarrollaban en empresas privadas de forma de reducir el “riesgo de intromisión política en las nominaciones”. Sin embargo, con el objeto de reducir los costos que este proceso implicaba SERVIR fue absorbiendo algunas de las etapas, lo cual fue señalado como una “potencial amenaza a la imparcialidad del proceso” (Cortázar Velarde, citado en Iacoviello, et al. 2017: 194).

Una vez superadas todas las etapas, los postulantes pasan a incorporarse al CGP quedando en situación de disponibilidad para ser asignados a la entidad que lo solicite (artículo 7 Decreto. 1024<sup>61</sup>). Los Gerentes pueden ser incorporados por medio de tres modalidades de selección: 1) Ordinaria; 2) Simplificada, en la que solo participan ex gerentes públicos que fueron excluidos por vencimiento de plazo de disponibilidad y postulantes que llegaron a instancias finales en procesos abiertos anteriores; y 3) articulada con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), en la que se inserta una instancia de formación a cargo de dicha institución (Iacoviello, et al. 2017: 193).

La estructura del Cuerpo de Gerentes Públicos es transversal a toda la administración pública con el objeto de homogeneizar los procesos de selección, de capacitación, evaluación e indicadores de cumplimiento de metas y objetivos. Asimismo, es dable significar que serán las entidades las que soliciten la designación de un Gerente Público. De esta forma, el proceso de selección sale definitivamente de la órbita de la entidad que lo requiere, pasando a ser responsabilidad de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

En lo que respecta al régimen de permanencia, el artículo 9 dispone que los Gerentes Públicos son asignados a las entidades solicitantes por períodos de tres años renovables, a pedido de éstas. Una vez concluida la asignación, el directivo vuelve a quedar en situación de disponibilidad para su recolocación, pudiendo eventualmente la entidad solicitante incorporarlo a su planta permanente. En caso de no ser asumido por la entidad solicitante, la Autoridad gestionará su recolocación en otra, garantizándose que Gerente Público

continúe percibiendo su remuneración por dos meses, durante los cuales desempeñará las funciones que le encargue la Autoridad. Transcurridos los dos meses sin lograrse su recolocación, el Gerente Público pasará a régimen de disponibilidad sin remuneración, quedando suspendida su relación laboral.

Cabe destacar que la norma establece que, durante el período de disponibilidad, al no percibir salario, el Gerente Público queda autorizado a realizar actividades en el sector público o privado, bajo cualquier régimen o modalidad contractual, sujeta únicamente a las incompatibilidades y prohibiciones relativas al cargo ejercido.

La misma norma establece que la prescindencia de los servicios del Gerente Público asignado antes del vencimiento del plazo, solo puede ser definida por SERVIR y debe estar fundada exclusivamente por causales relacionadas al rendimiento, disciplina y ética conforme a ley, las cuales deberán estar debidamente sustentadas ante esa Autoridad Nacional.

#### **IV.c) Resultados de la reforma:**

Como se ha descrito, hasta el año 2004 la administración pública de Perú se encontraba sumida en un notorio desprestigio institucional mereciendo bajísimas calificaciones en las evaluaciones formuladas por el BID respecto de buenas prácticas y profesionalización de la Administración Pública.

Frente a nuevas evaluaciones llevadas a cabo en el año 2011, se ha concluido que:

“(…) el sistema experimentó un crecimiento de 15 puntos (de 14 a 29), siendo un ejemplo de cómo un diagnóstico claro de una situación de debilidad (dispersión normativa, déficit de planificación estratégica y de capacidades técnicas e institucionales) ganó lugar en la agenda política de un gobierno y activó un proceso de profesionalización basado inicialmente en pocos pilares que sin embargo resultaron estratégicos” (Iacoviello y Strazza, 2014: 23).

Este notorio incremento del Índice de Desarrollo del Servicio Civil de 14 a 29 puntos en el período 2004-2014 pone de manifiesto un progresivo afianzamiento del sistema. Perú en su proceso de reforma del cuerpo directivo público ha demostrado la posibilidad de encontrar caminos apropiados en circunstancias desfavorables cuando existe una verdadera vocación de cambio

de paradigmas. Corrales recuerda que, desde su entrada en vigencia, el órgano rector ha propiciado:

“(…) garantizar un alto nivel de transparencia en los procesos de selección mediante una amplia difusión de las convocatorias, la publicación de los resultados parciales y finales de las competencias y la veeduría de la Asociación Civil Transparencia (ACT)<sup>62</sup>. Estas medidas parecen haber sido eficaces a la luz de las encuestas de seguimiento realizadas por la ACT, en las que se evidencia un reconocimiento casi generalizado (98%) de la transparencia y el carácter meritocrático de los procedimientos de reclutamiento de los gerentes públicos” (Corrales, citado en Iacoviello, et al., 2017: 194).

La realidad ha demostrado en el proceso llevado a cabo en Perú, que resulta posible generar consensos para avanzar en una política de Estado como es contar con Altos Directivos Públicos con un nivel profesional destacable.

Un sistema que comenzó a implementarse en forma paulatina y optativa se fue afianzando de forma tal que son los propios funcionarios políticos quienes requieren a la Autoridad Nacional del Servicio Civil que le generen el proceso para designar Altos Directivos en sus distintas jurisdicciones.

La forma de implementación, la capacitación permanente y el proceso de selección transparente e independiente han favorecido a que tanto la sociedad peruana, la burocracia administrativa como también los funcionarios políticos vean en este régimen un aliado en la transparencia y la continuidad de las políticas de estado a largo plazo.

## **V. EL CASO NUEVA ZELANDA**

El estudio del sistema de ADP en Nueva Zelanda tiene por objetivo analizar los resultados obtenidos en un país cuya reforma ha sido considerada por la doctrina especializada como uno de los más exitosos exponentes de las transformaciones realizadas en base a los lineamientos planteados por el *New Public Management* (NPM) en una cultura de raigambre anglosajona.

El NPM penetró fuertemente en Nueva Zelanda en la década del 70´, tendencia que más adelante desembocara en la Argentina con el plan de modernización del Estado implementado mediante Decreto Nro. 103/01 –

---

<sup>62</sup> La ACT es una organización peruana fundada en 1994, sin fines de lucro, carente de filiación partidaria y cuya misión es promocionar la calidad de la democracia y de la representación política.

promulgado en enero 2001– y mediante el cual se incorporaban algunos los principios del NPM.

Los lineamientos y resultados de los proyectos de implementación de este sistema de gestión en la Argentina ya han sido estudiados en la Sección “C” punto II de la presente investigación al cual me remito por lo que, en esta parte del trabajo, se analizará específicamente el desarrollo de las reformas implementadas en Nueva Zelanda.

Estévez en su trabajo “El nuevo management público después de la Reforma del Estado Argentina” entiende que el caso neozelandés “(...) es también un buen ejemplo para observar el surgimiento del NMP, el que se desarrolló mirando y siguiendo en paralelo a la reforma británica. Es innegable la fuerte influencia que jugaron las ideas *managerialistas*, así como las teorías de la Calidad Total y en gran medida las ideas del ‘Public Choice’” (Estévez, 2003: 4).<sup>63</sup>

#### **V.a) Contexto histórico:**

En las décadas de 1970 y 1980 la situación económica en Nueva Zelanda atravesó una de las crisis más complejas en su economía, producto de la grave combinación entre la crisis del petróleo y los efectos del ingreso del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea. Esta circunstancia se tradujo en una fuerte recesión económica, altos niveles de inflación y un gran índice de desempleo. Este panorama generó que miles de neozelandeses comenzaron a emigrar hacia Australia. Recuerda Vicher que “La respuesta gubernamental, en ese entonces, fue un intervencionismo económico sin precedentes: el gobierno incurrió en un elevado déficit presupuestario financiado mediante el endeudamiento externo, con el fin de emprender programas de desarrollo industrial de dudoso éxito” (Vicher, 2007: 169).

El contexto internacional demostraba que tras el *New Deal*<sup>64</sup> en Estados Unidos y la construcción de los sistemas de bienestar en gran parte de Europa occidental (y de estados desarrollistas en países latinoamericanos y asiáticos)

---

<sup>63</sup> Entendemos *Public Choice* como una referencia a “(...) una escuela de pensamiento económico, desarrollada en los Estados Unidos a partir de los años cincuenta, que extiende los conceptos y la metodología de la economía a los procesos de elección que se dan en las instituciones colectivas o públicas” (Fernández, 2007).

<sup>64</sup> El “New Deal” es la denominación de la política intervencionista impuesta por el Presidente Roosevelt en los Estados Unidos entre los años 1933 y 1938 como forma de recuperarse de la “Gran Depresión”.

el sector público se había constituido en un generador directo de bienes y servicios a la ciudadanía. Esta circunstancia generó un consenso generalizado en los gobiernos, en particular los integrantes de la OCDE, que consideraban que el Estado había sobrepasado sus límites adecuados y que, en consecuencia, debía retraerse a un tamaño más ajustado (Cejudo, 2011: 19).

Como ocurre frente a estos acontecimientos, la administración pública no estuvo ajena y dentro de las reformas profundas que se comenzaron a llevar a cabo, se incluyó también un cambio radical hacia el interior de las estructuras administrativas. Lo anterior explica la proyección de la reforma en Nueva Zelanda como consecuencia de una corriente proveniente de Reino Unido y cuyas características se advierten también en Estados Unidos. (Vicher, 2007: 165).

Nueva Zelanda tradicionalmente tuvo una administración pública, siguiendo el modelo británico, estaba caracterizada por un control estatal centralizado, una economía regulada, y una importante protección y fomento del mercado interno. Es por ello que no resulta extraño que desarrollado el NPM en Gran Bretaña, rápidamente penetrara en Nueva Zelanda.

La organización estatal neozelandesa se ha destacado históricamente por brindar servicios públicos de calidad, con un funcionamiento que se consideraba decente y eficiente, con un destacado sistema de seguridad social. De esta forma, la implementación de sistemas del NPM con su consecuente exclusión de lo político y el proceso hacia la desnaturalización de lo público generaron importantes críticas en la sociedad, que se hasta ese momento se había acostumbrado a contar con un Estado absolutamente presente (Vicher, 2007: 168-169).

Finalmente destacamos que Nueva Zelanda, a partir de 1993, se embarcó en una modificación profunda en su sistema electoral tradicional el cual fue sustituido, previo referéndum, en un mecanismo basado en un sistema “proporcional mixto de miembros”. Gracias a estos cambios, desde las elecciones de 1996 dejó de existir la histórica dominación unipartidista del Gobierno y los parlamentarios, favoreciendo la revisión y adecuación de las reformas iniciadas años atrás (Chapman y Duncan, 2007: 4-5).

### **V.b) El proceso de reformas:**

Entre los autores dedicados al examen de las profundas reformas implementadas, desde 1986, dentro del concepto del NPM, advierten que “Los principios teóricos de estas reformas institucionales fueron claramente establecidos por el Tesoro (1987) en un documento informativo postelectoral, que conformaron el ‘anteproyecto’ o modelo que fuera en definitiva el que otorgara coherencia a los procesos de rediseño organizacional subsiguientes” (Boston, 1996 citado en Duncan y Chapman 2010: 301).

El cambio de rumbo en la política económica emprendido por Nueva Zelanda resultó inducido por la extraordinaria crisis económica que atravesaba el país –aunque también influenciada por corrientes externas del pensamiento económico neoliberal– encarnada por operadores pragmáticos, que personalizaron las mismas pensando en adaptarlas a la situación y necesidad local (Reandon y Gray, 1997: 10).

Tanto Boston como Vicher señalan que las principales leyes sancionadas para el desarrollo de las reformas en la administración pública de Nueva Zelanda, fueron todas adoptadas con acuerdo parlamentario (Boston, 1999: 6; Vicher 2007: 179). Entre ellas se destacan: la Ley de las Empresas de Propiedad Estatal (*State Owned Enterprises Act*, de 1986); la Ley de Servicios Estatales (*State Sector Act*, de 1988); la Ley de Finanzas Públicas (*Public Finance Act*, de 1989); y la Ley de Responsabilidad Fiscal (*Fiscal Responsibility Act*, de 1994).<sup>65</sup>

Cabe recordar, que hasta el año 1984 la prácticamente toda infraestructura estatal (bancos, telecomunicaciones, industria siderúrgica) estaba centralizada en la administración pública, generando un importante déficit fiscal. Por ello es que la denominada “Ley de Empresas de Propiedad Estatal” constituyó el plafón legislativo necesario para el inicio de una etapa en la cual se fueron convirtiendo estos servicios en empresas estatales. De esta forma, se propiciaba que estas comenzaran a competir en el sector privado, debiendo generar sus propios dividendos, pagar sus tributos y mantener una economía equilibrada. Asimismo, estas empresas pasarían a tener un importante grado de autonomía para adoptar decisiones y quedaban sujetas al

---

<sup>65</sup> Nueva Zelanda a partir del año 1954 cuenta con solo una Cámara Legislativa, lo cual resulta más expeditivo al momento de dictar normas (Grandon y Gray, 1997: 4).

derecho mercantil, debiendo rendir dividendos (Scott, 2018: 23-24; Bale y Dale, 1988: 2-3).

Para la conducción de estas agencias era necesario disponer de funcionarios responsables que pudieran gestionarlas con la eficiencia necesaria para poder hacerlas sustentables y fundamentalmente económicamente viables.

Si bien fueron varias las leyes que se dictaron tendientes a la modificación de la Administración Pública, es la Ley de Servicios Estatales (*State Sector Act*) del año 1988<sup>66</sup> la que impulsa el cambio más radical en materia de Alta Gerencia Pública.

Esta legislación significó un cambio fundamental en la función pública ya que los programas de reestructuración efectuados importaron la modificación de la estructura institucional y el marco jurídico de la función pública del país. Por su parte, esta normativa definió cambios en la forma de designación de los jefes ejecutivos (*Chief Executives*) quienes serían los responsables de la gestión administrativa. Vicher (2007) afirma que esta norma:

“(...) redefinió las principales relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos ante los ministros, a la vez que confió a los jefes ejecutivos la responsabilidad de la mayor parte de los servicios de gestión de personal, y de los servicios financieros que antes administraba, de manera centralizada, la Comisión de la Función Pública (*State Services Commission*) y el Ministerio de Hacienda (*Treasury*)” (OCDE, 1993: 249, citado en Vicher, 2007: 171).

La Ley del Sector Estatal tenía por objeto establecer un marco para la designación de directores ejecutivos de las agencias y departamentos de forma de hacerlos responsables del personal y el desempeño en sus funciones, evitando las restricciones existentes bajo el sistema administrativo anterior que establecía un esquema centralizado. La nueva normativa delegó el control de los niveles y perfiles de dotación de personal a los diferentes departamentos. (Chapman y Duncan 2007: 8).

De esta forma, se produce una modificación de la estructura institucional y el marco jurídico de la función pública de Nueva Zelanda a la vez que modifica el sistema para nombrar a los jefes ejecutivos (*Chief Executives*)

---

<sup>66</sup> Modificada parcialmente en el año 2013, y en agosto de 2020. Fuente: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS106159.html#LMS170457>

atribuyéndoles la responsabilidad de la gestión administrativa, redefiniendo las principales relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos ante los ministros, a la vez que les atribuye la responsabilidad de la mayor parte de los servicios de gestión de los recursos humanos, y de los servicios financieros que hasta ese momento era administrada, de manera centralizada, por la Comisión de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda. (Vicher, 2007: 171).

En definitiva, se atribuía a los jefes ejecutivos la responsabilidad de gestionar con eficiencia y eficacia al tiempo que se autorizaban contrataciones por tiempo limitado con la posibilidad de renovarlo, en tanto que el servicio civil de carrera, que se había instaurado desde 1895, quedaba prácticamente abolido (Vicher 2007: 172). En ese sentido, siguiendo las visiones de Duncan y Chanpan (2010: 301) y Vicher (2007) puede establecerse una esquematización de las principales reformas impuestas por el modelo y destacar:

- ✓ El nombramiento de los jefes ejecutivos por un plazo fijo de cinco años, con acuerdos anuales de desempeño con el ministro correspondiente, dotados de una mayor autoridad y discreción propias del modelo gerencial;
- ✓ Se dispuso la desagregación de las antiguas burocracias estatales, verticalmente integradas, en agencias más pequeñas y de un solo propósito, siguiendo el principio teórico de dividir las políticas de las agencias operativas y los financiadores de los proveedores, a fin de evitar la captura de políticas;
- ✓ Preferencia del sector privado sobre las organizaciones del sector público, especialmente para funciones comerciales, utilizando la contratación competitiva de muchos servicios públicos con agencias de servicios provenientes del sector privado; y
- ✓ Un rápido proceso de privatización total de muchos activos de propiedad estatal, que trajo aparejado un achicamiento del estado y consecuentemente un gran número de despidos.

Esta reforma impuso dos figuras que pasarían a ser preponderantes en el esquema directivo neozelandés: El Comisionado de los Servicios Estatales y los Directores Ejecutivos, las cuales merecen un estudio individual.

**V.c) El Comisionado de los Servicios Estatales (State Service Commissioner):**

Se trata de una estructura con un rol central, toda vez que debe mantener un sistema de Pública independiente de la política, al propiciar su neutralidad, profesionalismo y permanencia. Asimismo, es necesario destacar que su carácter de oficina estatutaria permite una actuación independientemente respecto de aquellos asuntos referidos al funcionamiento del servicio civil, los servicios del Estado y el sector público en su sentido más amplio.

Su titular y dos adjuntos son designados por el Gobernador General a recomendación del Primer Ministro (quien previamente debe consultar a la Cámara de Representantes) y posee un mandato máximo de cinco años en el cargo. El titular del Comisionado de los Servicios Estatales es un funcionario que proviene habitualmente del servicio público y por lo general posee trayectoria dentro de la administración pública. (Ramos et al., 2012: 15; Ley de Servicios Estatales Anexo 4<sup>67</sup>). Los Comisionados Adjuntos actúan bajo supervisión del Comisionado.

Las funciones del Comisionado de Servicios Estatales –sin perjuicio de las responsabilidades que el jefe máximo de la Comisión posee, como el deber de rendir cuentas por su desempeño ante el Ministro de Servicios Estatales– surgen del Anexo 4 Sección 42<sup>67</sup> de la ley, por la cual dispone que el Comisionado deberá:

- ✓ Proporcionar liderazgo y supervisión de los servicios estatales debiendo garantizar que se lleve a cabo el propósito de la ley;
- ✓ Promover el espíritu de servicio a la comunidad como también de colaboración entre las agencias;
- ✓ Identificar y desarrollar líderes;
- ✓ Trabajar con los responsables de los servicios estatales para asegurar que los servicios estatales mantengan altos estándares de integridad y conducta y estén bien dirigidos y sean confiables;
- ✓ Asesorar sobre el diseño y capacidad de los servicios estatales;

---

<sup>67</sup> Conforme Actualización normativa efectuada en agosto 2020. Fuente: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS106159.html#LMS170457>

- ✓ Evaluar el desempeño de los líderes del Servicio Público, incluyendo la evaluación de la medida en que cumplen con el propósito de la Ley de Servicios Estatales;
- ✓ Apoyar la consecución eficiente, eficaz y económica de buenos resultados por parte de los servicios estatales; y,
- ✓ Promover una cultura de rectoría en los servicios del Estado por parte de la Comisión.

En lo que respecta a la estabilidad de estos funcionarios, la ley establece que tanto el Comisionado como los Comisionados Adjuntos mantienen la estabilidad en su cargo por el período de cinco años y que solo pueden ser suspendidos o destituidos por disposición del Gobernador General, con fundamento en mala conducta o incompetencia.

Para proceder a su destitución, el Gobernador General deberá presentar ante la Cámara de Representantes una declaración completa de los motivos de cualquier suspensión dentro de los siete días posteriores a la fecha en la que se dispusiera la suspensión. La Cámara deberá resolver pudiendo restituirlo en su cargo o recomendar la destitución, la cual será dispuesta por el Gobernador General. (Ley de Servicios Estatales, Sección 16).

#### **V.d) Los Directores Ejecutivos (Chief Executives)**

La Ley de Servicios Estatales (*Public Service Act*) dispone que cada departamento y cada agencia departamental estará a cargo, en carácter de jefe administrativo, de un director ejecutivo (*Chief Executive*).<sup>68</sup> Para ocupar ese cargo, se establece que será necesaria la designación dispuesta por una ley emanada del Parlamento, quedando la posibilidad de, eventualmente y ante falta de designación en tales términos, que el Primer Ministro pueda excepcionalmente efectuar la designación (Ley de Servicios Estatales, Anexo 3, Sección 31).

---

<sup>68</sup> Fuente: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129548.html> "State Sector Act" Actualizada. Consultada el 1 de agosto de 2020

Asimismo, la Sección Nro. 32<sup>69</sup> enumera las principales responsabilidades que le caben a los Directores Ejecutivos, al disponer que el funcionario que resulta designado a cargo de un departamento o agencia departamental tendrá una serie de responsabilidades ante el ministro correspondiente, entre las que cabe destacar:

- ✓ Velar por el cumplimiento de la Ley de Servicios Estatales en el departamento o agencia departamental donde se desempeña;
- ✓ Tener capacidad de respuesta del departamento o agencia departamental en asuntos relacionados con los intereses colectivos del gobierno;
- ✓ Ejercer la rectoría del departamento o agencia departamental, incluyendo su sustentabilidad a mediano y largo plazo, la salud organizacional, y la capacidad para ofrecer asesoría gratuita y franca a los sucesivos gobiernos;
- ✓ Preservar los activos y pasivos en nombre de la Corona que son utilizados por o se relacionan con (según corresponda) el departamento o agencia departamental;
- ✓ Desempeñar las funciones y deberes, como también el ejercicio de los poderes propios del director ejecutivo o del departamento o agencia departamental;
- ✓ Brindar asesoramiento franco y gratuito a los Ministros, como asimismo la integridad y conducta de los empleados de quienes es responsable; y,
- ✓ Velar por la eficacia con la que los bienes o servicios pertenecientes a la agencia contribuyen a los resultados previstos.

Bale y Dale agregan que será responsabilidad de los directores ejecutivos la toma de todas las decisiones acerca de las inversiones de las agencias a su cargo y que, por lo tanto, para hacerlas más eficientes, deviene imprescindible que cuenten con amplias atribuciones (Bale y Dale, 1998: 11).

En lo que respecta a la forma de designación de estos funcionarios, la ley establece que se realizarán concursos abiertos y que es el ministro del área

---

<sup>69</sup> La Sección 32 fue modificada, el 18 de julio de 2013, por la Sección 27 de la “*State Sector Amendment Act*”. Se analizó el texto actualizado (consulta el 1° de agosto 2020).

involucrada el responsable de establecer los perfiles requeridos para el puesto, recayendo en la Comisión de Servicios Estatales la responsabilidad del proceso de selección.

La Ley de Servicios Estatales en su Anexo 7 Sección Nro.3<sup>67</sup> establece una serie de pasos secuenciales previos a la designación del director ejecutivo de una agencia departamental, entre los que se destacan:

- ✓ Al producirse una vacante o frente a la inminencia de una vacante en un puesto de director ejecutivo de un departamento o agencia departamental, el Comisionado deberá informar al Ministro la existencia de la misma;
- ✓ Seguidamente, el Comisionado dispondrá una amplia difusión respecto de la vacante con el fin de permitir que personas debidamente calificadas se presenten a participar del proceso de selección;
- ✓ Asimismo, se dispondrá la conformación de un comité de selección el cual será presidido por el Comisionado o el Comisionado Adjunto, y se integrará con el Comisionado Adjunto o alguna persona designada por éste, y una o más personas que serán nombradas por el Comisionado después de consultar con el Ministro correspondiente, quien podrá recomendar algún miembro para integrar el Comité;
- ✓ Se establece que es responsabilidad del Comité de Selección realizar los exámenes a los candidatos para el puesto, pudiendo buscar asesoramiento de otras fuentes que el panel considere pertinentes;
- ✓ El presidente del Comité de Selección puede invitar a otras personas que considere adecuadas en función de su experiencia, para colaborar en la decisión respecto de la persona que se recomendará para el nombramiento; y,
- ✓ Una vez finalizado el proceso de selección y tras las deliberaciones del comité, el presidente decidirá la persona que se recomendará al Ministro para su nombramiento, quien a su vez elevará su nombre al Gobernador General que procederá a aceptar o rechazar el nombramiento.

Los jefes ejecutivos son nombrados por un período de cinco años con posibilidad eventual de renovar el cargo, bajo los términos y condiciones que se consignan en el contrato de trabajo individual.

La Ley de Servicios Estatales establece que el Comisionado, en su carácter de máxima autoridad del Servicio Civil, tiene atribuidos los derechos, deberes y facultades que resultan propios de un empleador en relación con los directores ejecutivos, estando facultado para negociar las condiciones de empleo, las cuales se determinarán en cada caso mediante acuerdo entre el Comisionado y el Director Ejecutivo. No obstante, se dispone que el Comisionado debe consultar al Primer Ministro y al Ministro de Servicios del Estado sobre las condiciones de empleo acordadas en forma previa a la suscripción con el director ejecutivo (Ley de Servicios Estatales, Anexo 3).<sup>67</sup>.

Si bien las normativas originales del proceso de cambio se han ido actualizando con el transcurso de los años y las evaluaciones periódicas al sistema gran parte de las reformas de la NPM se han mantenido vigentes. En efecto, la práctica de contratar directores ejecutivos con contratos de plazo fijo de cinco años (sin expectativa de renovación automática) continúa, como también la responsabilidad del desempeño de sus agencias y de todo el personal que la componen (Duncan y Chapman, 2010: 307).

Cabe destacar que en el marco de adecuación de la normativa, la reforma de la Ley de Servicios Estatales dictada en el año 2013<sup>70</sup> brindó mayor flexibilidad, toda vez que otorgó a la Comisión de Servicios Estatales la facultad de destituir de su cargo al director ejecutivo de un departamento o agencia departamental para lo cual, deberá contar con el acuerdo del Gobernador General en Consejo, y expresar una justa causa (Ley de Servicios Estatales, Anexo 7 Sección 8).<sup>67</sup>

### **V.e) Aclaraciones finales:**

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, exactamente en el mes de agosto de 2020 se ha producido una actualización a la Ley del Servicio Público (*Public Service Act 2020*), la cual no afecta en lo sustancial lo

---

<sup>70</sup> Ratificado mediante actualización de agosto 2020.

desarrollado respecto de los Directores Ejecutivos constituyéndose en un compendio de todas las normas referidas a la materia. Sin perjuicio de ello, cabe destacar algunas adecuaciones de interés.

En primer término, se destaca la vocación por continuar el proceso de mejora de los servicios públicos. De esta forma, en su Sección Nro. 3 se enuncian ciertos propósitos que se plantea la ley:

- ✓ Continuar el servicio público y modernizar su funcionamiento, reconociendo y potenciando los convenios no legislativos bajo los que opera;
- ✓ Establecer el propósito, los principios y los valores compartidos del servicio público y de las personas que trabajan en él;
- ✓ Establecer formas organizativas y formas de trabajo, incluso en todas las agencias de servicio público, para lograr mejores resultados para el público;
- ✓ Extender algunas disposiciones de la ley aplicables al servicio público a otros servicios del Estado y otras áreas del gobierno; y,
- ✓ Afirmar que la característica fundamental del servicio público es actuar con espíritu de servicio a la comunidad.

Por su parte, la Sección Nro. 75 establece políticas de diversidad e inclusión, afirmando que guiarse por el principio que el conjunto de los empleados del servicio público debe reflejar la composición de la sociedad.

Esta norma ratifica la separación de política y desempeño de las agencias al establecer que en caso que una agrupación política requiera información respecto de una agencia, dicho pedido no puede formularse directamente ante el Director Ejecutivo, sino ante el Comisionado.

Cabe destacar que esta nueva Ley de Servicio Publico constituye un marco normativo que procura sintetizar todo el complejo normativo para el empleo público, no generando modificaciones sustanciales a las disposiciones sobre Alta Dirección, las cuales son reproducidas y ratificadas mediante Anexos. En efecto, establece que aquellas funciones, responsabilidades, deberes y poderes que esta ley impone o le confiere a un director ejecutivo son adicionales a los que ya se le hubieran impuestas u otorgadas en leyes anteriores (Anexo 6, Sección 7).

## VI. SÍNTESIS PARCIAL

Del análisis efectuado respecto de las reformas introducidas en Chile, Perú y Nueva Zelanda, pueden arribarse algunas conclusiones en lo que respecta al contexto, y forma en que se llevaron adelante las modificaciones en su régimen de ADP. Si bien cada país lo ha realizado con diversos matices teniendo en cuenta su cultura, pueden observarse ciertos denominadores comunes.

Un primer análisis permite concluir que cada uno de estos procesos de reforma se origina por razones coyunturales muy profundas que requerían verdaderos cambios estructurales.

En el caso de los países latinoamericanos estudiados subyace un contexto histórico en que resultaba fundamental generar un verdadero fortalecimiento de las instituciones públicas, propiciar la democratización desde el interior de las organizaciones, como también la importancia de demostrar al mundo la existencia de solidez democrática. En efecto, en la Sección “F” al estudiar el caso argentino con los AG producido en la década del 80´ pueden observarse idénticas razones.

Asimismo, se destaca que el origen de los cambios está dado en un contexto en que estos países se encontraban padeciendo altos índices de corrupción, que comenzaban a demostrarse en diferentes informes de los organismos internacionales (BID, OCDE) dando una imagen muy negativa de la gestión pública en el plano internacional.

De esta forma, cabe recordar que en Perú se consideraba imprescindible demostrar al mundo que el Estado funcionaba eficientemente ya que, al momento de iniciarse las reformas, se procuraba acordar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Respecto de Nueva Zelanda, si bien no existía esa vulnerabilidad de las instituciones democráticas, surge el denominador común con los países latinoamericanos en lo que respecta a la necesidad de lograr equilibrio fiscal y mejorar los servicios que la sociedad exigía al Estado. Para ello, se consideraba imprescindible descentralizar servicios que se encontraban centralizados en la Administración Pública y que estaban resultando deficitarios e ineficaces.

Una particularidad de esta reforma, está dada porque no se genera una privatización de los servicios, sino que se constituyen agencias estatales, las cuales deberían competir en el ámbito privado y generar sus propios resultados. En este contexto, la aplicación de las políticas del NPM subyace no solo como la alternativa más adecuada, sino fundamentalmente en razón de la cultura neozelandesa de raigambre británico, cuna del NPM.

La gestión de estas agencias debía estar en cabeza de directivos altamente capacitados y con una mayor visión estratégica. Para ello, contar con un sistema de selección de funcionarios amplio y que permita contratos individuales facilitaba la posibilidad de reclutar a los mejores independientemente de su procedencia, sea esta del ámbito público o privado.

En lo que respecta a la selección de los funcionarios, todos los casos estudiados han establecido mecanismos en los cuales el órgano rector de los procesos guarda cierto nivel de independencia respecto de la gestión política. Así, en Chile, el Consejo de ADP se erige como un cuerpo colegiado que tiene carácter autónomo y es presidido por el director de la Dirección Nacional de Servicio Civil, e integrado por cuatro miembros designados a propuesta del Presidente de la Nación. No obstante, estos miembros deberán ser aprobados por el Senado con 4/7 de la Cámara. La misma norma de creación establece que el desempeño en el Consejo será incompatible con el ejercicio de cargos directivos unipersonales en los órganos de dirección de los partidos políticos, como forma de escindir la política de la ADP.

En Perú el órgano rector es la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) que está conformada por un Consejo Directivo que constituye su órgano superior, y está integrado por: tres consejeros designados en mérito a sus calificaciones profesionales y reconocida trayectoria en sus campos de trabajo; uno de ellos lo preside con la denominación de Presidente Ejecutivo. El Secretario de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.<sup>71</sup>

Cabe destacar que SERVIR es un órgano que cuenta con personería jurídica de derecho público interno, y competencia a nivel nacional, como

---

<sup>71</sup> Fuente: <https://www.gob.pe/10292-autoridad-nacional-del-servicio-civil-organizacion-de-autoridad-nacional-del-servicio-civil>

también sobre todas las entidades de la administración pública (Zuñanic, 2016: 9).

En Nueva Zelanda el Comisionado de los Servicios Estatales es el órgano responsable de la selección, seguimiento y negociación de los contratos a celebrar con los directores ejecutivos, contando con amplias facultades para llevar adelante el proceso y proponer al mejor candidato para elevar a su designación.

Una circunstancia particular subyacente en todos los casos analizados se observa respecto de la remuneración e incentivos de los altos directivos, la cual en todos los regímenes estudiados es materia de negociación personal con el funcionario, quien a su vez deberá rendir cuentas de su gestión.

Resulta interesante recordar las recomendaciones que Cortázar ensaya para aquellas administraciones de la región que pretendan efectuar modificaciones de características similares a las encaradas en Chile.

- ✓ La opción por “cortar” el sistema de servicio civil en “dos pisos” independientes entre sí: por un lado, la ADP y por otro la Carrera Administrativa;
- ✓ Establecer mecanismos que faciliten el equilibrio entre los criterios técnicos y políticos;
- ✓ La introducción de convenios de gestión para los directivos; y,
- ✓ La creación de una agencia especializada para la gestión de las personas en el Estado con amplias competencias e independencia (Cortázar, 2011: 8).

El análisis efectuado demuestra que, en los países estudiados se ha optado por sistemas de ADP influenciados por las ideas mercantilistas propias del NPM, otorgando a los funcionarios un nivel de autonomía razonable para el desempeño de sus funciones, pero con la exigencia de rendir cuentas.

Asimismo, se ha establecido una política salarial diferenciada, estableciéndose contratos individuales con los funcionarios. Esta circunstancia resulta razonable si se tiene en cuenta que dentro de las funciones que debe desempeñar una administración pública se requieren especialistas con alto grado de capacitación y profesionalismo, debiendo competir el Estado con

empresas privadas y multinacionales con capacidad de abonar remuneraciones y beneficios superiores tendientes a retener a estos recursos humanos.

Finalmente, es posible advertir la importancia de contar con un alto nivel de consenso –incluso, podría decirse “muy elevado”– para la realización de las reformas. En efecto, los Estados examinados –que representan distintos criterios geográficos, culturas organizaciones, desarrollo económico y fortaleza institucional– han demostrado la posibilidad de avanzar en sus procesos de profesionalización de la ADP y generar amplios acuerdos políticos y sociales a este fin. Por supuesto, lo anterior no omitió el contexto histórico ni la coyuntura social que hemos identificado en los análisis comparados, aspecto determinante para que estos procesos puedan perdurar en el tiempo.

## **SECCIÓN F: LOS PROYECTOS DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

Nuestra APN ha realizado varios intentos por generar un régimen que contemple una segmento directivo competitivo, con el objetivo de propiciar el acceso a los mejores profesionales y –en la misma línea– limitar la intromisión política en el aparato administrativo, garantizando la observancia del artículo 16 de la Constitución Nacional, cuya importancia y pertinencia se ha señalado en el Capítulo III de la Sección “D”.

Las experiencias en el desarrollo de los distintos intentos de formulación de cuerpos directivos profesionales en la APN, favorecen a la comprensión de los resultados que, en consecuencia, coadyuvará a futuros proyectos que incluyan reformas viables y perdurables en el tiempo.

En esta Sección se analizarán los proyectos de modificaciones en materia de alta dirección en la APN, con un especial análisis de los resultados de los mismos. De esta forma, se puede efectuar una evaluación de los principales y posibles puntos en común, necesarios para determinar fortalezas, debilidades de los mismos.

### **I. EL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

La Administración Pública Nacional experimentó reiterados intentos de modernización del Estado y profesionalización de los servidores públicos. Sin embargo, estos nunca llegaron a plasmarse por completo, ya sea por los cambios de gestión de gobierno, o en algunos casos por desinterés en su implementación.

El más importante en función de su nivel de desarrollo ha sido la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales –en su génesis concebido como un cuerpo de elite profesional y permanente, destinado a ocupar cargos directivos de Alta Gerencia Pública– diseñado a partir de la experiencia de la *École Nationale d'Administration* (ENA) de origen Francés, diseñada por De Gaulle en el año 1945 y de la cual surgieron cuadros políticos tales como Hollande, Chirac y Macron. Localmente se materializa a través del Decreto 3687/84 se creó el “Cuerpo de Administradores Gubernamentales” (CAG) con

el fin de reestructurar el aparato administrativo (Rizzo, 2018: 90; Oszlak, 2020: 35).

El decreto de creación fijaba sus competencias al establecer que “(...) sus integrantes serán destinados a cumplir funciones de conducción, asesoramiento superior o de coordinación en organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional”. (Oszlak, 2020: Diario La Nación 3 de enero de 2020: 35).

De esta forma, se creaba una línea de cargos intermedia entre los funcionarios políticos y la línea de trabajadores de carrera. El CAG tendría la tarea central de reconstruir la burocracia estatal para ponerla al servicio de la democracia. La idea era formar una masa crítica y plural de profesionales altamente formados y motivados que contribuyeran a la consolidación de una nueva cultura y un nuevo estilo de gerencia pública. (Oszlak, 2020: 35).

El diseño estructural preveía un esquema de asignaciones móviles de sus miembros a distintos organismos centralizados y descentralizados de la APN para el desempeño de funciones de planeamiento, asesoramiento conducción o coordinación de nivel superior (Pulido, 2005: 3; Negri, 2005: 4), además de generar más y mejores vínculos entre políticos y administrativos. Para ello, se pensó que el CAG era una oportunidad viable para “corporizar un nuevo paradigma de funcionario público: un servidor del país” (Oszlak, citado en Rizzo, 2018: 89).

A continuación, se presentan algunas razones históricas y prácticas necesarias para evaluar la importancia del CAG como antecedente, y su valor dentro de los intentos de creación de un régimen profesional en la APN, sin perjuicio de adelantar que se trata de la única experiencia –a pesar de su aplicación discontinuada– que perdura en la actualidad con funcionarios activos.

### **1.a) Contexto histórico:**

La creación del CAG en 1984, mediante el Decreto 3687/84 durante la administración del Presidente Raúl R. Alfonsín, fue una de las principales acciones políticas destinadas a establecer las bases democráticas del Estado, luego de siete años de dictadura militar, a fin de facilitar la labor de los cuadros dedicados a asesorar y coordinar las funciones de conducción en organismos

centralizados y descentralizados de la APN, a través del desarrollo de una carrera administrativa acorde con la importancia de sus funciones.

Al respecto, resulta ilustrativa la explicación de Oszlak, para quien “(...) desde principios de la década del 40, la duración promedio en el cargo de ministros, gobernadores y secretarios de Estado había sido de aproximadamente un año. La rotación en los cargos superiores de la administración pública se producía a velocidad equivalente” (Oszlak, 2020: 35).

Según Pulido, el decreto en cuestión se diseñó en una época signada por la decisión política de propiciar el fortalecimiento de las estructuras del Estado, para lo cual resultaba indispensable que el conocimiento de gobierno y el funcionamiento del aparato administrativo del Estado, tuviese un lugar “preponderante como recurso de poder para democratizar y modernizar la administración pública y sus interacciones con la sociedad” (Pulido, 2005: 2). En aquel momento, el país atravesaba una crisis económica y cultural estructural que requería: la concertación entre actores, la toma de las decisiones fundamentales por parte de las instituciones de la democracia, “(...) y un aparato administrativo apto” que pueda establecer conexiones cívicas efectivas con la sociedad. (Pulido, 2005: 1).

Recuerda Minsky (1997), que durante la dictadura militar de los años 1976 a 1983 se produjo una fuerte penetración de cuadros militares en la estructura del Estado, período en el cual ocuparon la mayor parte de los puestos políticos de la administración civil, como también en los puestos de la primera línea del escalafón administrativo. Esto hizo que el orden jerárquico en la APN se asimilara a una cadena de mandos de estilo militar, toda vez que los distintos puestos eran ocupados en orden de jerarquía de acuerdo a los respectivos grados militares (Minsky, 1997: 2).

El mismo escenario se presentó, legalmente pero también de facto, en otras dependencias de la APN y resultó paradigmático en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyos diplomáticos de carrera eran desplazados por militares o civiles afines (Bosoer, 2005). Al respecto, Gosende advirtió que el gobierno militar, al ocupar la Cancillería, aplicó el régimen de ascensos por camada, lo cual fue modificado por Caputo, quien decidió promover a algunos egresados del ISEN a cargos de director de área, desplazando a funcionarios vinculados con la gestión militar por funcionarios de carrera (Gosende, 2007:

163-165). La señal del cambio, ya podía visumbrarse cuando el Canciller Dante M. A. Caputo, en diciembre mismo de 1983, dispuso la reincorporación de diplomáticos indebidamente expulsados del Ministerio por razones políticas y un caso ejemplar de ello fue el de Leopoldo Tettamanti, quien luego fuera representante residente del PNUD (Godio, 2018: 131).

Como consecuencia de ello, el regreso democrático imponía como prioritario que los funcionarios directivos tuvieran valores profundamente comprometidos con los valores democráticos, verdadera vocación por el servicio público y capacidad para liderar procesos de cambios.

Lo anterior merece destacarse no sólo por el pasado inmediato, sino por el contexto en el cual el decreto fue adoptado. En ese sentido, Oszlak advierte que era una época en la cual Argentina enfrentaba una profunda crisis económica y un proceso complejo de retorno a la democracia, ya que al asumir la gestión, el gobierno había encontrado “(...) una burocracia desmoralizada, caracterizada por una evasión general de responsabilidades” (Oszlak y Rivolta, 2020: 35)<sup>72</sup>.

La planificación de un nuevo cuerpo de funcionarios con esta perspectiva se construyó tomando como base las experiencias adquiridas en el modelo francés caracterizado por su profesionalismo y el desarrollo de cuerpos gubernamentales altamente capacitados.

El Decreto 2098/87<sup>73</sup> determinaba las competencias que tendrían los AG al disponer que:

“(...) los administradores gubernamentales cumplirían funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción o coordinación de nivel superior, en organismos centralizados o descentralizados cualquiera sea su naturaleza jurídica, incluidas las Entidades Financieras Oficiales, Empresas, Sociedades cuyo capital sea de propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional, Obras Sociales y en todo otro ente estatal, cualquiera sea su dependencia jurisdiccional, dependiente de la Administración Pública Nacional”.

En lo que respecta a su dependencia jerárquica, el CAG fue creado en el ámbito de la Presidencia de la Nación con dependencia jerárquica y administrativa de la misma, para luego y a partir de la Reforma Constitucional

---

<sup>72</sup> Artículo publicado en el Diario La Nación del día 3 de enero de 2020. Página 35.

<sup>73</sup> Decreto 2098/87, del 30 de diciembre de 1987, que aprueba el Estatuto y Escalafón del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

de 1994 pasar a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros en atención a las competencias propias de esta figura cuya responsabilidad es “ejercer la administración general del país” conformando así parte de su estructura orgánica.

Finalmente, en esta síntesis histórica es justo señalar que en su origen el CAG recibió un fuerte impulso, pero aquel fue diluyéndose con el paso del tiempo, debido a los constantes avatares de la política y los sucesivos cambios de gobierno.

### **1.b) El ingreso al Cuerpo de Administradores Gubernamentales:**

Para poder acceder al CAG los aspirantes debían atravesar por un riguroso proceso de selección abierto que incluía fases de examinación eliminatorias y de formación especializada. Oszlak y Rivolta, recuerdan que “Al ubicar a jóvenes profesionales altamente entrenados y motivados en posiciones claves del gobierno, se diseminaría a través de la burocracia una nueva camada de gerentes públicos, una masa crítica de expertos y numerosos puntos desde los cuales podrían difundirse nuevos patrones culturales” (Oszlak y Rivolta, 2020: 35).

Asimismo, y previo a su incorporación al Cuerpo, se había diseñado un estricto programa de formación, al cual se accedía luego de atravesar instancias de evaluación de carácter eliminatorio y que constaba de exámenes escritos y entrevistas personales, en los cuales los candidatos debían demostrar sólidos conocimientos y aptitudes personales.

Este programa estaba orientado a jóvenes profesionales con un límite de 35 años de edad y exigía para poder participar de los exámenes haber cursado una carrera de grado cuya duración no podía ser inferior a 4 años y estaba orientado a profesionales.

Una vez acreditados los antecedentes de titulación, superadas las primeras instancias de evaluación, y teniendo en cuenta especialmente la idoneidad como requisito para el ingreso, los miembros se incorporaban al Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), que consistía en una pasantía en algún organismo del Estado. Esta etapa tuvo una duración que podía durar entre 24 y 36 meses según la convocatoria, y recién

luego de concluida la misma, se pasaba a integrar el escalafón específico de Administradores Gubernamentales (AG) (Pulido, 2005: 3).

Recuerda Iacovello que “(...) Una vez superadas todas las instancias, los miembros ingresaban de forma directa al escalafón específico de administradores gubernamentales. Los funcionarios pueden progresar a lo largo de una carrera estructurada en distintos niveles y grados, en base a las evaluaciones del desempeño y a la acreditación de formación continua” (Ramos, Llano y Iacoviello, 2018: 185-186).

Todo el proceso de evaluación era desarrollado en el marco del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), el que ejercía el rol de órgano rector de las evaluaciones que se efectuaban a los aspirantes. En la siguiente figura se ilustra la cantidad de aspirantes que se presentaban a rendir examen y el número de Administradores Gubernamentales incorporados. Como se observa, la exigencia del proceso de selección hacía que sean muy escasos los egresados que se lograban incorporar al CAG.

|                        | 1er. Programa | 2do. Programa | 3er. Programa | 4to. Programa |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Año</b>             | 1985          | 1986          | 1988          | 1993          |
| <b>Aspirantes</b>      | 2491          | 840           | 2505          | 3317          |
| <b>AG incorporados</b> | 50            | 54            | 69            | 29            |

Fig. 14.- Fuente: Elaboración propia según datos obtenidos de Minsky (1997).

No obstante el impulso inicial, el programa del CAG no fue regular y solo se produjeron llamados a concurso en los años 1985, 1986, 1988 y 1993. De esta forma, el cuerpo sumó a sus primeros graduados en 1987 y los últimos se sumaron en 1995, sin lograr la “masa crítica planificada” como fuerza necesaria para realizar el cambio sistémico que se buscaba alcanzar (Pulido, 2005: 10).

### **I.c) Evolución y contexto actual:**

Originariamente los AG fueron concebidos con el fin de cumplir el rol de articuladores entre los segmentos políticos y la carrera administrativa, circunstancia que no estaba instalada en la tradición administrativa del país. Este colectivo pensado como una “élite” dentro de la APN generó una fuerte resistencia tanto entre los funcionarios políticos como entre los agentes de carrera. Los primeros desconfiaban de la autonomía de sus miembros y preferían contar con directivos alineados políticamente a su partido político,

mientras que los segundos los percibían como un obstáculo en el desarrollo de sus expectativas de ascenso en la carrera, al considerar que se veía obstaculizada por los agentes que integraban este cuerpo (Negri, 2005: 4).

Si bien originalmente se planificó un cuerpo de aproximadamente 1.200 Administradores Gubernamentales, meta que tenía programada una incorporación incremental en el transcurso de veinticinco años, luego de cuatro convocatorias, con cierto intervalo temporal entre ellas, los ingresos al Cuerpo de Administradores Gubernamentales se interrumpieron (Oszlak, 1994: 82, 107).

A lo largo de cuatro convocatorias fueron promovidos 202 AG (al respecto, ver Figura 14 *supra*), volumen que con el transcurso de los años se fue achicando progresivamente producto de los programas de retiro voluntario y la llegada a la edad para acogerse al beneficio jubilatorio de algunos de sus miembros, sumado a la falta de convocatoria de nuevas promociones. (Zuvanic, 2016: 9; Piemonte, citado en Iacoviello et.al, 2005: 8).

Desde su creación, el CAG debió atravesar distintos intentos de absorción por parte de otras reparticiones, sin embargo, sus roles fueron variando de acuerdo a la impronta que dieron los distintos gobiernos. Así, pasaron del rol emblemático en la democratización de la burocracia estatal atribuido en su génesis, el cuerpo remanente pasó a utilizarse como “recurso catalizador” de políticas de variada importancia (Negri, 2005: 14).

Al llegar el año 2020, la cantidad de AG activos era de tan solo 123<sup>74</sup> profesionales que, a requerimiento de las autoridades políticas, son destinados para ocupar los más diversos cargos dentro de la APN, pero fundamentalmente ocupan roles de consultoría y asesoramiento.

## **II. LAS FUNCIONES EJECUTIVAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA (SINAPA) Y EN EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (SINEP)**

Producto en gran parte del trabajo de equipos de trabajo compuestos por AG, se procuró avanzar en la creación de un mecanismo que contemple un sistema de carrera administrativa que alcance hasta los cargos directivos,

---

<sup>74</sup> Conf. datos suministrados por la Secretaría de Gestión y Empleo Público en Base Integrada de Empleo Público (BIEP).

dejando afuera del mismo a los funcionarios políticos entendiendo por tales a los Ministros, Secretarios y Subsecretarios. Según recuerda Oszlak, el 40% de los AG que estaban en funciones habían sido asignados a la Secretaria de la Función Pública para colaborar en su desarrollo (Oszlak, 2004).

De esta forma, mediante el Decreto 993/91 se estableció el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que establecía un innovador mecanismo de crecimiento horizontal para el personal de carrera y contaba con un apartado específico para cargos con funciones ejecutivas. En este sentido, es dable destacar que este sistema traía implícita la finalidad de profesionalizar los cuadros directivos.

El mencionado decreto establecía en su artículo 3° que “El nomenclador de funciones establecerá el detalle de las funciones comprendidas en el presente sistema nacional que correspondan a cada nivel escalafonario, discriminando aquellas que involucren el ejercicio de funciones ejecutivas”. Por su parte, el artículo 4° disponía que “Se consideraran funciones ‘ejecutivas’ aquellas correspondientes a cargos de conducción de sectores con incidencia en la gestión de políticas públicas o que presten servicios esenciales para la comunidad, o bien que tengan alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado”.

De esta forma, se establecía un sistema mediante el cual, los cargos directivos se encontraban incorporados en la carrera administrativa y la forma de determinar cuáles serían esos cargos. Al respecto, Zuvanic recuerda que el mayor esplendor del SINAPA se produjo entre los años 1993 y 1999, período en el cual se cubrieron 6542 cargos denominados “simples” y un total de 1510 cargos con funciones ejecutivas (Zuvanic, 2016: 9).

La iniciativa demostraba un avance institucional significativo en el sentido de que era el mismo Poder Ejecutivo decidía autoimponerse restricciones al manejo discrecional de las posiciones jerárquicas. Este régimen abarcaba un número limitado de posiciones ejecutivas seleccionadas por su importancia estratégica (Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, 2003: 23; Oszlak, 1994; Salas y Wegman, 2016: 45, 55).

Es dable significar, que la creación del SINAPA, tal como estaba planteado dejó alejada la idea primigenia que diera origen al CAG, que se

había concebido para que todas las máximas responsabilidades administrativas del Estado debían ser ocupadas por egresados del PROFAG (Negri, 2015: 8).

Este mecanismo definía asimismo que el acceso a los puestos críticos se realizaría mediante un proceso de reclutamiento competitivo y abierto que culminaría en la elevación de una terna, a propuesta de un comité de selección, para que la máxima autoridad política de la jurisdicción escoja el candidato entre los ternados. El horizonte de permanencia en los puestos críticos se establecía en cinco años, el cual podría ser prorrogado por dos años más en caso de alto rendimiento y necesidad de la administración.<sup>75</sup>

Durante el período de cinco años contados a partir de su designación se les reconoce estabilidad funcional los cuales solo pueden ser desvinculados por razones disciplinarias, desempeño deficiente o por supresión del puesto, aunque en este último caso, no se podría generar un cargo equivalente. Los funcionarios son evaluados en base a una combinación de factores y resultados preestablecidos por la autoridad superior (Salas, 2005: 175; Iacoviello y Tomassi, 2002: 13).

Cabe destacar que este sistema consideraba a las funciones ejecutivas como cargos dentro del sistema de carrera del personal, los cuales contaban con un nivel escalafonario y al que se puede acceder mediante concursos de oposición y antecedentes, y pasaban a ocupar aquellas posiciones directivas que pocos años atrás se había previsto que fueran ejercidos por los Administradores Gubernamentales.

Este sistema fue, con el tiempo, cediendo espacio frente a la necesidad de los funcionarios políticos de contar con directivos afines y de confianza. Sobre este punto, Iacovello reflexiona que:

“Con el tiempo el Sistema de Funciones Ejecutivas fue perdiendo vitalidad y cediendo espacio a la discrecionalidad. La laxitud del diseño primigenio y las prácticas sesgadas propiciaron la politización del sistema. En primer lugar, la ausencia de un procedimiento reglado para definir cuáles eran los cargos con funciones ejecutivas, favoreció una distribución de los puestos críticos entre las distintas jurisdicciones asociada más a criterios políticos que técnicos” (Iacovello, 2017: 187).

---

<sup>75</sup> Conforme artículo 54 del Decreto 993/91 (t.o. Res. 299/95).

Finalmente, el extendido uso de nominaciones transitorias contribuía a saltar sistemáticamente los procedimientos de selección (Salas y Wegman, 2016: 32).

Esta práctica, a su vez, restringía la cobertura de los mecanismos de evaluación del desempeño, dado que la misma solo opera para el personal que forma parte de la carrera administrativa y no sobre el personal con designación transitoria. Consecuentemente, los funcionarios que ocupaban cargos con funciones ejecutivas eran designados transitoriamente y no eran sometidos a un régimen de evaluación de desempeño, quedando librada su permanencia a la discrecionalidad del funcionario político independientemente de su desempeño.

Frente a esta circunstancia, conforme fuera desarrollado en Sección B, se intentó subsanar formalmente las inconsistencias técnicas del sistema en el marco del Convenio Sectorial del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP, ex SINAPA).

Con fecha 3 de diciembre de 2008 se dicta el Decreto 2098/08<sup>76</sup> (homologatorio del Convenio Colectivo Sectorial) que suprime el SINAPA cediendo su paso al SINEP que se encuentra vigente en la actualidad y realiza modificaciones en la carrera administrativa.

En lo que respecta específicamente a la Alta Dirección se estableció un segmento de cargos ejecutivos clasificados en cuatro niveles: 1) Nivel I, Dirección Nacional; 2) Nivel II, Dirección de Primera Apertura; 3) Nivel III, Dirección de Segunda Apertura; y, 4) Nivel IV, Coordinación General, Regional o Temática.

Con la creación del SINEP se articularon distintas modificaciones mediante las cuales se buscó fortalecer el sistema de carrera, estableciéndose que, si bien el proceso de selección es por concurso y para todos los cargos, se divide el mecanismo para cargos con funciones ejecutivas y cargos simples, entendidos estos últimos los cargos que no involucran el ejercicio de Funciones Ejecutivas.

Para los cargos con funciones ejecutivas, se estableció un sistema de selección abierto, es decir, al cual puede presentarse cualquier ciudadano que reúna los requisitos para el cargo, y la evaluación de aspirantes culminará en la

---

<sup>76</sup> Desarrollado en Sección "B" del presente trabajo de investigación.

elaboración de una terna con los mejores candidatos que hubieran atravesado la totalidad del proceso. Luego, la máxima autoridad del organismo o jurisdicción de que se trate se encuentra facultada para elegir a cualquiera de los integrantes de la terna, independientemente de la posición mediante la cual hubieran accedido a la misma, en función de las condiciones de idoneidad para el cargo.

De esta forma, con el objetivo de acotar el margen de discrecionalidad, se precisó un mecanismo de selección aplicable a los cargos críticos y se previó la definición de un orden de mérito para los ternados (Salas y Wegman, 2016: 73, 112).

Pero este perfeccionamiento legal no logró reimpulsar el régimen, y en su lugar, se profundizó su desinstitucionalización. Como se ha observado en la Figura 7 (Sección “D”), prácticamente la totalidad de las funciones ejecutivas en el SINEP continuaron siendo ocupadas por la vía de designaciones transitorias.

Al respecto, se ha considerado que, si bien el SINEP se alinea perfectamente con la Carta Iberoamericana de la Función Pública –a la que nuestro país adhirió– en la práctica, se exceptúa por decisión administrativa el concurso de los cargos con Funciones Ejecutivas, los cuales se renuevan cada 180 días en toda la APN y que “Eso muestra la disociación entre la regla y la práctica y evidencia la importancia de no realizar análisis estrictamente institucionales sobre los problemas públicos en países que, como la Argentina, presentan muy baja institucionalidad formal” (Chudnovsky, 2016: 335).

### **III. EL PROGRAMA DE LOS “ECONOMISTAS DE GOBIERNO”**

Se trató de un renovado intento de generar cuadros directivos profesionales, según la figura creada efectivamente en el Decreto 1921/94, dictado por el entonces presidente Carlos S. Menem. La norma procuró conformar una nueva elite de funcionarios –dirigida principalmente a profesionales de las ciencias económicas– y cuyo ámbito de actuación se limitaba a la jurisdicción del Ministerio de Economía y sus organismos descentralizados.

El decreto creaba asimismo el “Instituto Superior de Economistas de Gobierno”, un organismo descentralizado del Ministerio de Economía del cual debían egresar los aspirantes a incorporarse al Agrupamiento Especializado que

se creaba y que tendría diversas funciones entre las que se destacan<sup>77</sup>: la administración de la carrera del Economista de Gobierno; la intervención en todo lo referido a la asignación de funciones y promociones de los Economistas de Gobierno; el establecimiento, coordinación y supervisión de las condiciones de ingreso, formación, capacitación y graduación que se exigirán a los aspirantes de la carrera de Economista de Gobierno; y encargarse de la supervisión y generación de los programas de capacitación permanente de los Economistas de Gobierno.

El Decreto 1921/94 merece, para su mejor comprensión, ser contextualizado en el momento histórico de su firma. A este fin es útil la explicación de Zuvanic, por cuanto:

“El proceso de transformación económica emprendido mostró la necesidad de contar con funcionarios altamente capacitados, para fortalecer y mejorar el cumplimiento de las actividades que hacen al desarrollo de las políticas fijadas por el Poder Ejecutivo en el ámbito de la economía nacional. En especial, teniendo en cuenta que en el Estado moderno, el diseño, la ejecución y el control de la política económica, tienen una importancia sustantiva para consolidar la estabilidad y el proceso de crecimiento deseado. Es en este marco que surge el Instituto Superior de los Economistas de Gobierno como una iniciativa orientada a inducir un salto de calidad significativo en los mecanismos de administración de los Recursos Humanos (Selección, Formación Inicial, Capacitación Permanente y Carrera) dirigidos a aquellos puestos de trabajo que se vinculan con la formulación de alternativas, la ejecución y el control de la política económica” (Zuvanic, 1997: 1).

Lo anterior se completa con el recuerdo de Negri, para quien

“Si bien esta Escuela tenía otras características de diseño y de alcances respecto del Programa de Formación de AG, constituyó un nuevo avance en materia de profesionalización de la función pública. Sus egresados podían ser destinados al sector público, en una relación contractual que no revestía las formalidades del estatuto-escalafón que caracteriza al caso de los AG, con un sesgo profesional centrado en los aspectos económicos y previéndose su destino profesional fundamentalmente en el área económica” (Negri, 2005: 9).

A diferencia de otros intentos por crear Altos Directivos Públicos los Economistas de Gobierno se creaban en articulación con el SINAPA, ya que estos funcionarios se encuadrarían en el “Agrupamiento Especializado” creado

---

<sup>77</sup> Conforme artículo 10 del Decreto 1921/1994.

por el Decreto 769/94, es decir, formaban parte de la carrera administrativa pero dentro de un grupo específico.<sup>78</sup>

Recuerdan Zuvanic y Guidobono que:

“El proceso de creación y diseño de la Carrera de los Economistas de Gobierno en primera instancia, con el relevamiento en las distintas áreas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOySP) de los puestos de trabajo con responsabilidad en los procesos de formulación, ejecución y control de alternativas de acción en los distintos campos de la política económica, identificándose un total de 298 puestos que requerían profesionales con formación superior en Economía” (Zuvanic y Guidobono 1997: 2).

Para poder ingresar al Instituto, se exigía el cumplimiento de las mismas pautas generales para el ingreso a la administración pública. Sin embargo, había requisitos mínimos que se debía cumplir (poseer ciudadanía argentina, tener entre 24 y 35 años, poseer un título universitario, y acreditar dos años de experiencia laboral) como también y superar un proceso de reclutamiento, el cual consistía en evaluaciones académicas y aptitudinales (Zuvanic y Guidobono 1997: 3, 7).

Para ello, el Instituto Superior de Economistas de Gobierno formaría parte del Comité de Selección por lo cual, conforme establecía el artículo 26 del Decreto 1921/94, una vez finalizada la carrera de Economista de Gobierno los aspirantes pasaban a incorporarse en la Planta Permanente del Ministerio de Economía.

El decreto<sup>79</sup> establecía cuatro jerarquías funcionales de “Economista de Gobierno”, que se traducían en funciones: Economista Superior; Economista Jefe; Economista Asesor; y Economista de Gobierno.

Para acceder a cada una de estas funciones se exigía poseer ciertas competencias, antigüedad en la función inmediata anterior y capacitación permanente.

Asimismo, los Anexos del decreto establecían los cargos a asignarse en las distintas jurisdicciones y organismos dependientes del Ministerio de Economía donde se destinarían estos funcionarios.

Este agrupamiento se caracterizaba por contar con un alto nivel de capacitación de sus funcionarios, a los cuales asimismo, se les otorgaba la

---

<sup>78</sup> Conforme artículo 40 del Decreto 1921/1994.

<sup>79</sup> Conforme Anexo 2 del Decreto 1921/1994.

posibilidad de cursar becas para estudios superiores mediante pasantías en el exterior con organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros. (Zuvanic, 2016: 12).

El posgrado era dictado conjuntamente entre el Instituto Superior de Economistas de Gobierno (ISEG), con el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), el Instituto Torcuato Di Tella, la Universidad de San Andrés, y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. (Zuvanic y Guidobono, 1997: 8)

La creación de estos cuadros denominados “Economistas de Gobierno” buscaba asimismo asegurar una formación académica sólida y la necesidad de integrar a las universidades dentro del accionar del día a día de las políticas públicas.

El objetivo principal del Postgrado, no era precisamente la formación de investigadores como en otros posgrados, sino que propiciaba formar gerentes de políticas económicas. Contaba con un diseño académico orientado a lograr una mayor comprensión de la manera en que funcionan las fuerzas económicas en el mundo real. (Zuvanic, 1997: 5).

Zuvanic y Guidobono recuerdan las palabras de Arnold Harberger –uno de los fundadores de la escuela de economía de Chicago–quien oportunamente realizó la auditoria académica del Programa:

"(...) al tecnificarse las Ciencias Económicas, los programas de estudio de la mayoría de los Departamentos de Economía han seguido esta tendencia. La inclusión de más temas provenientes de la rama ‘tecnificada’ de nuestra materia muy naturalmente significó un menor énfasis sobre otras partes. Tal como resultó, las partes de la economía que más sufrieron por dicha reducción en énfasis fueron las que trataban directamente con políticas económicas más las que se concentraban sobre las herramientas económicas simples y tradicionales que ponen a los economistas en posición de diagnosticar la situación en la que se encuentra la economía, definir los problemas principales que enfrenta, y sugerir medidas de política económica que puedan ayudar a resolver esos problemas” (Zuvanic, y Giudobono, 1997: 5).

Esta auditoría daba cuenta de una realidad de los programas de estudios de otrora y la necesidad propia del Estado. Y fue exactamente por los

argumentos opuestos que se discontinuó la carrera de Economistas de Gobierno.

De tal forma, el ISEG fue finalmente disuelto mediante el Decreto 427/2000 con un fundamento que resultó diametralmente opuesto al expuesto oportunamente Harberger pocos años antes. La norma estableció en sus considerandos que: “(...) la formación de profesionales altamente especializados en materias como la que nos ocupa, en la actualidad es desarrollada con un gran nivel de excelencia, en instituciones educativas de reconocido prestigio a nivel nacional como internacional, tanto públicas como privadas...” (Decreto 427/2000, considerando tercero).

La realidad ha indicado que la disolución se produce por cuanto la dinámica de la gestión y la necesidad de contar con funcionarios afines a la gestión de gobierno imponían la vocación de designar a los directivos en forma directa, discrecional y de acuerdo al nivel de confianza con la dirigencia política, volviendo nuevamente sobre el esquema de designaciones transitorias que al día de hoy perdura.

#### **IV. LOS “GERENTES DE PROGRAMA”**

Se trató del primer proyecto que adoptó un modelo de “posiciones” apartado del régimen de carrera, a través de la concentración de posiciones determinadas –que por su grado de complejidad y necesidad de articular con los funcionarios políticos– permitiría la contratación de Altos Directivos Públicos que se encargarían de cumplir ese rol. El mecanismo data del año 2001 y fue creado mediante el Decreto 992/2001 que los denominaba “Gerentes de Programa”. De acuerdo a los lineamientos de la norma de creación, los futuros “Gerentes” serían asignados a programas específicos.

Su aparición se justificó en las falencias atribuidas al SINAPA en lo que respecta a las funciones directivas. En efecto, el Decreto 992/2001 facultaba a los titulares de las jurisdicciones o entidades a crear “Unidades Ejecutoras de Programa” para la gestión de un determinado programa presupuestario las cuales tendrían carácter de unidades organizativas de primer nivel operativo y estarían a cargo de un “Gerente de Programa”.

El artículo 8° de la norma establecía que estas contrataciones de “Gerentes” serían de carácter transitorio, sin integrar el régimen de carrera,

marcando así la diferencia entre un cargo de la carrera administrativa y estos “Gerentes” que estaban llamados a formar parte de esa “bisagra” entre el poder político y la burocracia. Sin embargo, se establecía que estos funcionarios estarían alcanzados por los derechos y obligaciones que prevé la Ley Marco de Regulación del Empleo Público 25.164 para el personal comprendido en el régimen de contrataciones.

Mediante el decreto de creación, también se establecía un régimen propio de licencias y justificaciones para estos funcionarios como también la posibilidad de otorgarles incentivos con carácter de bonificación extraordinaria en función del logro de los resultados planteados.

Recuerda Zuvanic que “Entre los organismos en los cuales se intentó instrumentar este modelo se encontraba la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), la Oficina Anti Corrupción y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT). Los sucesos políticos desatados a fines del año 2001 impidieron la consolidación de esta iniciativa limitando su impulso.” (Zuvanic, 2016: 3).

Este nuevo intento de separar cargos directivos de los cargos de carrera tampoco tuvo el final esperado toda vez que el decreto es del mes de agosto de 2001 y la grave crisis política, económica y social desatada en diciembre de ese mismo año, con la consecuente renuncia del entonces presidente De la Rúa hicieron que prácticamente no se aplicara esta figura.

## **V. EL RÉGIMEN DISPUESTO EN EL DECRETO 788/2019 Y SU POSTERIOR SUSPENSIÓN MEDIANTE LOS DECRETOS 36/2019 Y 47/2021.**

En julio de 2019 –en el marco de la negociación colectiva establecida por la Ley 24.185– se suscribe entre el Estado Empleador y UPCN, con la disidencia de ATE un acta acuerdo<sup>80</sup> que modifica el régimen de Funciones Ejecutivas creado por el convenio colectivo de trabajo homologado por Decreto 2098/08.

Este ambicioso régimen pretendía crear un régimen transversal a toda la APN mediante el cual se adoptaba un sistema de “posiciones” de forma tal que este sistema abarcara toda la administración tanto centralizada como descentralizada.

---

<sup>80</sup> Acta Acuerdo homologada por Decreto 788/19 de fecha 25 de noviembre de 2019.

Esto implicaba que tanto la administración central como los organismos descentralizados tendrían un sistema de altos gerentes públicos regidos bajo un mismo sistema de ingreso, remuneración, capacitación y evaluación.

Este sistema se apartaba del régimen de Funciones Ejecutivas implementado primero con el SINAPA (Decreto 66/99) y luego el SINEP (Decreto 2098/08) las cuales quedaban derogadas por el nuevo sistema de ADP.

Para llegar a su conformación, la Secretaría de Empleo Público efectuó un relevamiento de la totalidad de cargos con Funciones Ejecutivas de forma de conocer con precisión las funciones propias de cada uno de esos cargos y vincularlos con una “posición” del nuevo sistema.

Este sistema estaba conformado por un total de once capítulos y un total de ochenta y ocho artículos que establecían un nuevo régimen a aplicar al personal que formara parte de la ADP y que producía grandes cambios en la carrera administrativa del personal puede ser analizado según ciertos parámetros a saber:

- ✓ Carrera administrativa: El nuevo régimen establece un sistema de “posiciones” que resulta independiente del régimen de carrera administrativa, por lo que esta llegaría únicamente hasta el nivel y grado alcanzado.
- ✓ Posiciones: Al eliminarse las funciones ejecutivas se crea un sistema de posiciones. Se define a la “Posición” como el puesto de conducción que comporta la titularidad de una unidad organizativa prevista en la estructura de la jurisdicción o entidad descentralizada. A diferencia del régimen anterior que establecía cuatro niveles de funciones ejecutivas (cabe recordar que con su creación eran cinco) ahora se establece el Nomenclador de Posiciones para ADP, que se clasifican en tres niveles I, II y III, y cada nivel en tres rangos, Superior, Intermedio e Inicial cada uno de ellos vinculado al nivel de complejidad.
- ✓ Ingreso: El nuevo régimen flexibiliza los requisitos de acceso a las posiciones teniendo en cuenta que fácticamente se designan en prácticamente todos los casos, funcionarios mediante excepción a los requisitos. Asimismo, se modifica el sistema de concursos en lo que respecta a las posiciones de ADP mediante el cual, en los casos de

ternas, la autoridad política podrá elegir entre los cinco primeros de la lista y la misma puede conformarse con dos postulantes, a diferencia del sistema establecido por el SINEP que exige un mínimo de tres postulantes en la terna dentro de los cuales la autoridad política debe elegir al candidato que ocupará el cargo. Esta modificación estaba fundamentada teniendo en cuenta que muchos concursos efectuados, llegada la etapa final han sido declarados desiertos por no alcanzarse ese número.

- ✓ Estabilidad: El SINEP establecía la estabilidad de los cargos con Funciones Ejecutivas y sólo se perdía ésta por disolución de la unidad organizativa o del cargo. El nuevo régimen de posiciones establecía que, en caso de producirse la disolución de la posición, se garantizaba la remuneración por el tiempo que falte para cumplirse los cinco años de estabilidad. Asimismo, para el caso de finalizar el período de estabilidad, el funcionario podía incorporarse al régimen de carrera en el máximo nivel para el cual tuviera los requisitos mínimos establecidos en el SINEP.

Este nuevo régimen, modificaba sustancialmente a su antecesor sistema de Funciones Ejecutivas vigente en el SINEP (ver cuadro comparativo desarrollado en Anexo I) y mereció numerosas críticas, en especial por el momento político en que se produce su homologación por parte del Poder Ejecutivo Nacional, esto es el 25 de noviembre de 2019 cuando ya se había llevado a cabo una elección presidencial que había determinado el cambio de signo político y faltando 15 días para el inicio de una nueva gestión de gobierno. Asimismo, mereció grandes observaciones por sectores que consideraban inconveniente establecer un régimen retributivo diferencial.

Cabe destacar respecto al régimen retributivo, con posterioridad a la suscripción del acuerdo general, y en un nuevo acuerdo celebrado al amparo de la Ley 24.185 se acordó prorrogar hasta el 1° de enero de 2020 la entrada en vigencia del Capítulo IX (Régimen Retributivo: artículos 75 a 80) del régimen para el personal integrante de la ADP, es decir, no habría funcionarios de la gestión de gobierno saliente que hubiera obtenido la estabilidad como tampoco hubo quien percibiera la retribución que establecía del nuevo régimen.

Sin perjuicio de ello, a tan sólo cuatro días de iniciarse la administración del Presidente Alberto Fernández, se dictó el Decreto N° 36/19 que dispuso la suspensión, por 180 días, del régimen homologado por Decreto 788/19 y la convocatoria a la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo, en el plazo de 90 días.

Los fundamentos de la decisión adoptada surgen de los considerandos del decreto señalado y entre ellos, se destacan los siguientes:

- ✓ Que el presupuesto nacional para el ejercicio 2019 no contempló la mayor erogación que resultaría de la puesta en vigor del régimen para el personal de la ADP, en atención a la nueva escala retributiva prevista para dicho personal.
- ✓ Que la eventual prórroga del Presupuesto 2019 a partir del 1° de enero de 2020 y hasta la sanción de una nueva ley de Presupuesto, no resuelve la cuestión y generaría incertidumbre respecto de la posibilidad de la entrada en vigor de la escala salarial establecida en el Decreto N° 788/19.
- ✓ Que el mayor gasto indicado no cuenta con respaldo presupuestario, y la normativa relativa a la ejecución presupuestaria no permite asumir compromisos sin que existan recursos disponibles -artículo 33 y concordantes de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- ✓ Que la ausencia de respaldo presupuestario para asumir el costo que exige la implementación del Decreto N° 788/19 podría constituir un vicio en la causa y en el procedimiento del mencionado acto que merece un análisis detallado de lo actuado a fin de evitar una violación de la ley aplicable (artículo 7° y 14 de la Ley N° 19.549).

Por su parte, se fundamenta en que la implementación del Convenio homologado por el Decreto 788/19 en los términos allí establecidos "(...) implicaría una interrupción y desigualdad en la carrera del personal de la administración pública, toda vez que no se constataría una relación razonable con las escalas salariales del SINEP".

Asimismo, el régimen ha merecido críticas de parte de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)<sup>81</sup> por considerar, entre otras cuestiones, que el nuevo convenio importaba la flexibilización de los requisitos contenidos para el acceso a las posiciones, señalándose que resultaban menos exigentes que para los niveles superiores del SINEP, lo cual –según se expresó– devendría inconsistente con la excelencia en la gestión pública que se pretende.

No puede dejar de soslayarse, que el momento en el cual se dispone la homologación del acta acuerdo no era favorable para su implementación. Como se ha señalado, el Decreto 788/19 se dicta faltando 15 días para producirse el cambio de una administración de gobierno bajo otro signo político, en una etapa de transición y resulta innegable que, más allá de la absoluta legitimación constitucional, el contexto general político imperante no resultaba propicio. En efecto, ante la inminencia del cambio de gestión cualquier medida de estas características necesariamente iba a ser observada detalladamente, máxime si no se logró un previo acuerdo político entre un gobierno que dejaba el poder y uno que asumía.

De esta forma, con fecha 29 de mayo de 2020<sup>82</sup>, en el marco de la negociación colectiva para el sector público establecida por la Ley 24.185 se acordó que “(...) hasta tanto las partes efectúen su revisión y evalúen la conveniencia de su implementación suspender hasta el 31 de diciembre de 2020 el régimen para la ADP que fuere incorporado como Anexo IV del CCTG mediante la cláusula primera del Acta Acuerdo de fecha 06 de junio de 2019, homologada por el artículo 1° del Decreto 788/19, y sus normas complementarias”.

Finalmente, mediante Decreto 47/2021 se homologó el Acta Acuerdo de fecha 16 de diciembre de 2020 en virtud del cual se acordó a través de la cláusula primera, prorrogar nuevamente, la suspensión del régimen homologado por el Decreto 788/19 hasta el 31 de diciembre de 2021. En otras palabras, la actualidad del último y fallido intento por modificar el régimen –más allá de cualquier análisis que se pueda realizar en lo que respecta a los términos y condiciones laborales que contenía– permite afirmar que tanto la

---

<sup>81</sup> Conforme Nota Nro. 876/19 del 6 de diciembre de 2019 mediante la cual se solicita la suspensión de los efectos del Decreto 788/19.

<sup>82</sup> Acta Acuerdo homologada por Decreto 669/2020.

representación de los trabajadores como el Estado, en su carácter de Empleador, son conscientes de la necesidad de encarar una modificación en el sistema instaurado por el SINEP.

| PROYECTOS DE REFORMAS AL REGIMEN DE ADP DESDE EL REGRESO DE LA DEMOCRACIA (1983 - 2021) |        |                   |            |   |   |
|---|--------|-------------------|------------|---|---|
| PROGRAMA  | INICIO | NORMA DE CREACIÓN | SISTEMA    | FINALIZACIÓN                                | OBSERVACIONES   |
| ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES   | 1984   | Dto. 3687/84      | Carrera    | Vigente aunque sin convocatorias desde 1993 | Discontinuado por falta de convocatorias.                     |
| SINAPA  | 1991   | Dto. 993/91       | Mixto      | Dto. 2098/08                                | Reemplazado por el SINEP.                                     |
| ECONOMISTAS DE GOBIERNO   | 1994   | Dto. 1921/94      | Carrera    | Dto. 427/2000                               | Derogado en año 2000.   |
| GERENTES PUBLICOS   | 2001   | Dto. 992/2001     | Posiciones | -   | No hay norma que los derogue pero prácticamente no se aplicó. |
| SINEP   | 2008   | Dto. 2098/08      | Mixto      | Vigente                                     | Vigente.  |
| REGIMEN DE ADP  | 2019   | Dto. 788/19       | Posiciones | Dto. 47/2001                                | Nunca se implementó. Suspendido.                              |

Fig. 15.- Fuente: Elaboración propia

## VI. SÍNTESIS PARCIAL

En el desarrollo del presente capítulo hemos podido advertir las razones que motivaron la creación del CAG y su posterior desarrollo, los sucesivos planes de cambio, la aparición del SINAPA y el actual SINEP. Asimismo, se describió el programa de los “Economistas de Gobierno” y el rol de los “Gerentes Públicos” hasta llegar a la actual situación que presenta el régimen homologado por Decreto 788/2019 y las posteriores suspensiones establecidas por Decreto 36/2019 y mediante la homologación de acta acuerdo paritaria por conducto del Decreto 47/2021.

De esta labor, es posible advertir cómo el Estado Nacional –a través distintos gobiernos desde 1983– ha intentado mejorar y profesionalizar la Administración Pública Nacional, a través del desarrollo de cuerpos directivos y la implementación de diferentes programas, muchos de ellos muy ambiciosos pero cuyo resultado no ha sido el esperado. Esto en gran medida se produce por diversos factores, entre los que se pueden destacar:

- ✓ Carencia de confianza por parte de los funcionarios políticos;
- ✓ Déficit de consenso genuino entre los diversos actores;
- ✓ Resistencias al cambio por parte de la burocracia estatal; y,
- ✓ Falta de continuidad de políticas públicas a largo plazo.

Esto permite concluir, en coincidencia con Iacoviello, que todo intento de reforma administrativa requiere “(...) una fuerte acumulación de poder político que la haga creíble y legítima, no solo para la sociedad en su conjunto, sino y

muy especialmente para los propios funcionarios públicos” (Iacoviello et al., 2003: 24).

La alta volatilidad de las estructuras, sumada a la elevada tasa de rotación de los funcionarios políticos, hacen que se genere una situación de inestabilidad. En efecto, aún en los casos en que se logra un mínimo consenso sobre las prioridades estratégicas en la organización, es poco probable que éstas se mantengan en el tiempo debido a los cambios en los niveles políticos. “Es en relación con esta realidad que Oszlak describe a la Argentina como un ‘cementerio de proyectos’”. Esta situación impacta directamente en la credibilidad de cualquier iniciativa que se proponga, y genera en los funcionarios de línea una “natural reacción de escepticismo”. (Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, 2002: 73).

Claro ejemplo de esto se observa en la reforma al régimen de ADP propiciado mediante acta acuerdo homologada por Decreto 788/19. El mismo se suscribe de conformidad con las previsiones establecidas en la Ley de Negociación Colectiva para el Sector Público 24.185 siendo aceptada por el gremio que, - según el relevamiento vigente efectuado por Ministerio de Trabajo-, representa a la mayoría de los trabajadores, es decir UPCN. Sin embargo, no se logró el consenso con el otro gremio representativo de los trabajadores, la ATE, que rechazó el mismo.

Más allá de las razones políticas que pudieran existir con relación a este rechazo, y la aceptación por la representación mayoritaria, la realidad indica que hubo al respecto falta de consenso con la totalidad del sector gremial, siendo el mismo un actor fundamental en cualquier proyecto de reforma.

Asimismo, hacer un repaso de las razones por las cuales los diferentes proyectos pierden vitalidad, permite colegir que los funcionarios políticos al asumir la gestión de gobierno valoran con especial preponderancia el factor “confianza” por lo cual se genera un recambio sustancial en los cargos directivos.

Otro aspecto a señalar, es la necesaria y detenida evaluación del momento temporal –es decir, el mérito, la oportunidad y la conveniencia legal-política en los cuales se formulen las propuestas, de manera de fomentar su acompañamiento y el establecimiento de mecanismos que garanticen su implementación, puesta en funcionamiento, y sostenimiento en el largo plazo.

Toda modificación que se pretenda realizar en materia de ADP debe contar con un sólido acuerdo político que permita garantizar la subsistencia en el tiempo.

La viabilidad de las propuestas estará condicionada al estudio detenido y pormenorizado de estas circunstancias, como también de los factores que desencadenaron la decepción que ha dejado los diferentes intentos de cambio cuyos resultados, como se ha observado, no fueron los esperados.

## SECCIÓN G: CONCLUSIÓN

El objetivo de este trabajo de investigación ha sido examinar si los cargos que conforman el segmento directivo en la administración central deben necesariamente gozar de estabilidad o deberían ser designados transitoriamente por las autoridades políticas.

Para ello se ha partido de una hipótesis mediante la cual se afirmó, provisionalmente, que las autoridades políticas designan –transitoriamente y sin estabilidad– a colaboradores de su máxima confianza en cargos de ADP, en ocasiones mediante excepción al cumplimiento de los requisitos de acceso a los cargos, confundiendo estas funciones ejecutivas con cargos de naturaleza política.

A fin de presentar un adecuado diagnóstico inicial, se realizó un relevamiento y análisis del sistema vigente y sus características, junto con una explicación de los antecedentes relevantes para comprender y explicar el fenómeno examinado. En ese sentido, las distintas secciones de la investigación demuestran, en forma secuencial y metódica –a través de una aproximación analítica– los factores y variables que circunscriben a la hipótesis, de forma de poder otorgarle validez o no a la misma.

En este punto, cabe recordar que al inicio del trabajo, se ha planteado como objetivo general, la necesidad de analizar el modo en que se encuentra estructurado el actual sistema de ADP dentro de la carrera administrativa y si el mismo responde, en la práctica, a las reales necesidades de las gestiones de gobierno o en su defecto, la pertinencia de desarrollar un sistema distinto al vigente.

Para el cumplimiento del mismo –como también respecto de los objetivos específicos– se consideró necesario analizar la normativa vigente, la influencia de los actores involucrados, como también echar luz sobre los distintos intentos por implementar sistemas de ADP en la administración central.

De igual modo se estimó pertinente repasar las experiencias internacionales, de forma de brindar un aporte que facilite la comprensión de la situación fáctica planteada en la Sección “B” del presente trabajo.

En la inteligencia de presentar las conclusiones de modo ordenado, se ha considerado necesario estructurar las mismas en tres partes: I) respuesta a la

pregunta de investigación y verificación de cumplimientos de objetivos propuestos; II) la justificación de los resultados hallados en el primer punto; y, III) los lineamientos para futuras propuestas en relación al objeto de estudio.

## **I. RESPUESTA A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTOS DE OBJETIVOS PROPUESTOS**

La hipótesis principal dispuesta oportunamente, estableció que: “Los funcionarios políticos designan –transitoriamente y sin estabilidad– a colaboradores de su máxima confianza en cargos de ADP, en ocasiones mediante excepción al cumplimiento de los requisitos de acceso a los cargos, confundiendo estas funciones ejecutivas con cargos de naturaleza política”.

Para poder justificar la hipótesis planteada, se ha considerado fundamental investigar si los cargos que conforman la ADP –tomando como unidad de análisis el SINEP– deben necesariamente gozar de estabilidad o deberían ser designados transitoriamente por las autoridades políticas.

En este punto es posible adelantar que, de acuerdo a lo analizado, la hipótesis se encuentra confirmada, habida cuenta que se ha podido demostrar empíricamente que, desde el regreso a la democracia a la fecha, la ausencia de concursos y las designaciones transitorias en cargos directivos se han constituido en una práctica corriente en la APN.

Asimismo, se han comprobado también las hipótesis derivadas en vista que, los empleados que forman parte de la carrera administrativa encuentran límites a su desarrollo profesional, atento que las designaciones transitorias y la falta de concursos constituyen un obstáculo en el acceso a los cargos de ADP y derivado de ello un techo en la carrera.

Del mismo modo, corresponde recordar los objetivos propuestos y señalar que se ha cumplido con ellos, al establecer razonablemente que el actual régimen de carrera exige efectuar una revisión integral del sistema, que permita contemplar un equilibrio entre las necesidades de las autoridades políticas y el desarrollo de carrera del personal.

No obstante lo anterior, es necesario destacar que, para arribar a nuestra conclusión, se han considerado y desarrollado los objetivos específicos oportunamente planteados.

En efecto, la necesidad de analizar los alcances de la normativa vigente en materia de estabilidad de los empleados públicos, constituye uno de los objetivos específicos de esta investigación ya que dentro de ese conjunto de trabajadores se encuentra comprendido el segmento de cargos directivos que constituyen la denominada ADP.

Para el cumplimiento del mismo, en la Sección B de esta tesis hemos desarrollado un pormenorizado análisis de la normativa vigente, con inclusión de los acuerdos paritarios celebrados, dedicando un tratamiento específico al estudio al universo que concentra la mayor cantidad de personal, es decir los Convenios Colectivos de Trabajo General y Sectorial homologados por los Decretos 214/06 y 2098/08 respectivamente.

Este análisis se ha cumplido llegando a la conclusión que actualmente, los cargos directivos se encuentran incluidos dentro de la carrera administrativa del personal, lo que implica que, pueden válidamente constituir una aspiración de los empleados que ingresan en la APN.

Lo anterior ha permitido comprender el sistema de Funciones Ejecutivas vigente en la Administración Pública Nacional y, para profundizar su estudio, se propuso estudiar comparativamente el mismo en relación con los sistemas de ADP de otros países que hubieran experimentado cambios exitosos en sus sistemas, seleccionando los implementados en Chile, Perú y Nueva Zelanda.

De esta manera, a partir de la información recopilada de cada uno de los casos escogidos se ha facilitado la comprensión de las principales fortalezas y debilidades detectadas en el sistema de Funciones Ejecutivas vigente en la APN, su comparación con las experiencias internacionales contrastando empíricamente los resultados y la viabilidad de aplicación de estos sistemas en nuestro país.

En cuanto a lo abordado con anterioridad, toda esta recopilación facilitó el análisis de los rasgos principales del funcionamiento de la ADP permitiendo –a través de la investigación bibliográfica y del trabajo de campo efectuado– el desarrollo de una interpretación respecto del significado y validez que los actores protagonistas del sistema de carrera otorgan al régimen de ADP.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de generar cambios en el actual sistema de carrera con el objetivo de articular las necesidades de la totalidad de los actores involucrados, toda vez que, la experiencia empírica

demuestra que las autoridades políticas tienen la necesidad de contar con directivos de confianza.

Habiéndose confirmado la hipótesis planteada, el transcurso de la investigación derivó en un análisis de las razones por las cuales ninguno de los intentos de reforma al sistema de ADP intentados en los últimos treinta años logró perdurar en el tiempo.

Esto apoya la teoría mencionada al inicio de este trabajo, que ha considerado la necesidad de los funcionarios políticos de designar al segmento directivo fundamentando la elección en razones de confianza.

De esta forma es posible concluir en la necesidad de efectuar cambios tendientes a mejorar el sistema de ADP, contemplando la importancia de contar con directivos de carrera con rasgos profesionales y comprometidos, pero también estableciendo algún margen de discrecionalidad para que las autoridades políticas puedan –en casos puntuales- designar algunos directivos de confianza los cuales deban finalizar sus funciones al finalizar las del cargo político.

Finalmente, habiendo verificado la hipótesis planteada, se ha considerado insuficiente concluir la tarea con la descripción de la situación sin proporcionar un aporte superior a partir de los razonamientos y reflexiones presentadas, de forma tal que futuras modificaciones puedan efectuarse con un estudio integral que facilite su implementación.

## **II. JUSTIFICACIÓN**

En este punto es necesario presentar las razones por las cuales consideramos ratificada la hipótesis y los objetivos oportunamente planteados.

A través de la evidencia empírica, se ha demostrado que los funcionarios políticos tienen la necesidad de designar personas de su confianza en los cargos directivos, toda vez que los datos recolectados demuestran en la actualidad, que el 99% de los directores nacionales y generales se encuentran designados en forma transitoria, circunstancia que se repite en similares niveles en todo el período analizado (2015-2020).

Asimismo, se ha observado que el 78% de este segmento directivo no llega a reunir los requisitos mínimos que el Convenio Colectivo de Trabajo

exige para el acceso a esos niveles, requiriendo que la norma de designación los exceptúe de los mismos.

Como consecuencia de ello es posible determinar que la estructura actual del sistema de ADP, no responde a las reales necesidades de las autoridades políticas, que deben acudir a designaciones transitorias y mediante la utilización de excepciones a las normas.

Esta circunstancia ratifica también la hipótesis derivada, mediante la cual hemos considerado que el personal que conforma la carrera administrativa encuentra limitado su desarrollo profesional ante la gran dificultad de acceder a los cargos que conforman la ADP.

En idéntico sentido, cuando se analiza la cantidad de funcionarios designados que integran la planta permanente, se observó que en su inmensa mayoría se integra con personal que no proviene de la carrera administrativa.

Con el fin de ratificar estas conclusiones, hemos elaborado las fortalezas y debilidades detectadas en el actual régimen de “Funciones Ejecutivas” contemplando los principales rasgos del funcionamiento del sistema.

En relación a lo expuesto anteriormente, consideramos que los funcionarios políticos asignan un valor fundamental a la confianza. En este sentido, se ha comprobado la existencia de un conflicto entre mérito y confianza política.

Para arribar a este resultado, en la Sección “D” hemos desarrollado un análisis de la relación entre mérito y confianza, pudiendo determinar que en la APN se advierte un elevado nivel de politización de los cargos directivos.

Para llegar a esta conclusión, hemos ponderado que la inexistencia de procesos competitivos en los cuales el mérito sea un factor determinante para la provisión de tales niveles, constituye un rasgo distintivo de la politización, donde los nombramientos, designaciones o ceses tienen un alto componente de discrecionalidad que, a diferencia del régimen de carrera, resulta natural en la política.

Salas y Wegman apoyan esta conclusión al plantear la necesidad de distinguir el régimen de vinculación entre los funcionarios de carrera y aquellos que son incorporados mediante un criterio sustentado en la confianza, considerando que debe garantizarse a las autoridades políticas la posibilidad de contar con personal no permanente (Salas y Wegman, 2016: 9).

Por otra parte, el relevamiento efectuado de la normativa vigente mediante la cual se garantiza la estabilidad de todos los funcionarios que componen la carrera administrativa constituye un obstáculo que es soslayado a través de instrumentos de excepción que, si bien son legales, implican hacer uso de una alteración al espíritu de las previsiones legales vigentes.

En relación con lo señalado, se puede aseverar que, si bien originariamente esta modalidad de designación transitoria resultó ser un instrumento legal y necesario en función del contexto social, político y económico, con el transcurso del tiempo ha derivado en una utilización recurrente, intensiva e injustificada como regla habitual y general.

Esto indica que nos encontramos frente a un modelo de gestión en el cual las necesidades directivas se determinan exclusivamente en función de las necesidades de la autoridad política de turno, con independencia del color político que asuma la gestión del gobierno, incluso en reiteradas oportunidades dentro de la misma gestión y frente al cambio de una autoridad política.

Finalmente, para poder comprender mejor la situación, hemos dedicado la Sección “E” a investigar y comparar el funcionamiento de distintos sistemas de ADP que fueran implementados con resultados exitosos tal el caso de Chile, Perú y Nueva Zelanda.

Este análisis nos ha permitido establecer que los funcionarios políticos efectivamente necesitan contar con una línea directiva de confianza y afín a su pensamiento directivo. Sin embargo, estos sistemas si bien contemplan esa posibilidad, también ratifican la necesidad de contar con directivos profesionales y de carrera.

Conforme señala Chudnovsky (2017), resulta imprescindible “(...) repensar el rol de la política no sólo en sus componentes negativos, propiciando que pueda formar parte de la selección de cargos directivos, de manera organizada, monitoreada y diseñada como para poder ser evaluada a posteriori, como bien ejemplifican los casos de Perú y Chile” (Chudnovsky, 2017: 7).

La experiencia y los aportes de todos los países analizados nos permite establecer que han adoptado políticas a largo plazo tendientes a la formación de funcionarios de ADP de carrera, si bien con distintos matices y formas de acuerdo lo analizado en los capítulos correspondientes, permiten observar

puntos en común en lo que respecta a la forma de designación, selección, evaluación, seguimiento y estabilidad de estos funcionarios.

Habiendo quedada ratificada la hipótesis inicial, se ha considerado pertinente la reflexión que ensayara Ramos Núñez, quien recuerda que, en el trabajo científico, "(...) concluir significa concretar las consecuencias teóricas y los supuestos prácticos obtenidos de un argumento o fundamentación" (Ramos Núñez, 2007: 255). Es en función de ello, y de la evidencia recolectada a lo largo de la investigación que se ha considerado propicio plantear los lineamientos básicos que el desarrollo de futuras modificaciones al sistema de ADP debería receptor, de forma de lograr sustentabilidad en el tiempo.

### **III. LINEAMIENTOS PARA FUTURAS PROPUESTAS DE CAMBIO**

Por último, gracias a los distintos hallazgos en el transcurso del estudio realizado, se ha considerado pertinente incorporar algunos lineamientos esenciales para el desarrollo de políticas dedicadas a mejorar el actual sistema de carrera. De esta forma, proponemos que todo proyecto de reforma debería sustentarse en los siguientes pilares:

- ✓ Garantizar un modelo de función pública que permita que los funcionarios de carrera, a través de sus méritos demostrados en concursos transparentes, contar con la posibilidad de acceder a cargos directivos, poniendo su experiencia y capacitación al servicio de los lineamientos planteados por las gestiones de gobierno y garantizando políticas públicas a largo plazo.
- ✓ Contemplar la posibilidad de establecer que un determinado porcentaje de las funciones directivas puedan ser designadas a criterio de la autoridad política, receptando los modelos desarrollados en Chile o Perú.
- ✓ Tener presente la cultura organizacional como factor preponderante en cualquier proceso de cambio. En este sentido, al evaluar los diferentes proyectos de reformas al régimen de ADP se ha observado que no han prosperado, en gran medida por la falta de ponderación de este factor.
- ✓ Garantizar igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el acceso a los cargos directivos. Esta garantía debería ser plasmada en cualquier proyecto a desarrollar de forma de romper con el actual "techo

de cristal” en el que se encuentra el personal femenino y que fuera desarrollado en la Sección “C”.

- ✓ Finalmente, recordar que todo proyecto de modificación debería contar con el consenso de todos los actores involucrados como forma de garantizar la sustentabilidad en el tiempo, entendiendo por tales a los funcionarios políticos, empleados de carrera, representantes sindicales y la sociedad en su conjunto.

De acuerdo con lo desarrollado a lo largo de esta investigación, ha quedado demostrado que el actual sistema de ADP del modo en que está planteado presenta una seria debilidad institucional debido a que no contempla las necesidades de ninguno de los actores que forman parte del sistema de función pública.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta que un sistema de ADP efectivo, eficaz y sustentable, no tiene como condición única solamente el acceso vía mérito, sino que requiere que el mérito atraviese todos los subsistemas de gestión del modelo en cuestión

Frente a la necesidad de las autoridades políticas de contar con directivos de su confianza se han generalizado las designaciones transitorias, y como consecuencia, el Estado Nacional ha visto limitada su capacidad de acción y fundamentalmente de reacción frente a situaciones complejas e imprevistas.

No puede finalizar esta investigación, sin enfatizar en el verdadero sentido que debe tener la función pública, dejando de lado el color político de gobierno, y de los intereses personales de los actores involucrados, recordando que el personal que integra la APN son “servidores públicos” cuya finalidad debe ser siempre poner al Estado al servicio de sus ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

### Libros y artículos

- Aberbach, J., Putnam, R., Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). "Marco para el análisis de las políticas públicas". En Martínez, Freddy y Garza Vidal 2009. *Políticas Públicas y Democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación*. Porrúa, México D.F.
- Alba, J. y Sesma L.J. (2018). *El mérito y las competencias éticas en la profesionalización de la función pública: el caso de Córdoba, Argentina*. Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público, (pp. 107-172).
- Arámbula Quiñones, H. (2016). *La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el Sector Público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile*. Tesis Doctoral. ESEADE Business School. Barcelona. España.
- Arenilla, M. (2003). *La reforma administrativa desde el Ciudadano*, 1ra Edición, Madrid, España. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arnoletto, E. (2014). *Fundamentos de la Administración de Organizaciones*. Biblioteca EUMED.
- Aucoin, P. (1990). *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. En *Governance International Journal of Policy and Administration* (Vol. 3).
- Badeni, G. (2006). *Tratado de Derecho Constitucional*. (Tomo I. 2da edición). Ed. La Ley. Buenos Aires Argentina.
- Balbín, C. (2016). *Manual de derecho Administrativo*, (3ra edición). Ed. La Ley, Buenos Aires, Argentina.
- Bale, M. y Dale, T. (1998). *La reforma del sector público en Nueva Zelandia y su interés para los países en desarrollo*.
- Bidart Campos, G. (1993). *La estabilidad del empleado público*. El Derecho. Universitas S.R.L. Id SAIJ: DACA930189.
- Bidart Campos, G. (1996). *Manual de la Constitución Reformada*. Ed. Ediar. Buenos Aires, Argentina.
- Bielsa, R. (1965). *Principios de Derecho Administrativo*, (T. III. 6ta edición). La Ley. Buenos Aires, Argentina.
- Blutman, G. y Méndez Parnes, M. (2001). *Modelos de cultura organizacional en la administración pública argentina*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración

Pública Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre del 2001.

- Blutman, G. (2009). *La reforma y modernización del Estado en Argentina: el papel de la cultura organizacional*. (Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.)

- Bosoer, F. (2005). *Generales y embajadores*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.

- Campos Ríos, M. (2017). *Capacitación de la Alta Dirección Pública en la Argentina. Un estudio de caso en perspectiva comparada*. Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

- Boston, J. (1999). *New Models of Public Management: The New Zealand Case*. SAMFUNDSØKONOMEN (Nro. 5).

- Bozzo, M. y López, H. (1999). *Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina*. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, (Vol. 6 Nro.19). ISSN: 1405-1435.

- Cassagne, J. C. (1987). *Cuestiones de Derecho Administrativo* (1a. ed.). Ed. Depalma. Buenos Aires; Argentina

- Castillo Salas, M. (2018). *Reseña de The New Public Administration: Debates and Dilemmas*, Londres, Sage Publications. *Gestión y Política Pública*. 595-601.

- Cejudo, G. (2011). *Comp. Nueva Gestión Pública*. Grupo Editorial Siglo XXI.

- Chapman, J. y Duncan, G. (2007). *Is there now a new 'New Zealand model'?* *Public Management Review - PUBLIC MANAG REV.* 9. (pp. 1-25).

- Chudnovsky, M. (2016). *Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas: La historia de las reformas del empleo público en Argentina*. *Desarrollo Económico*. (Vol. 55, Nro. 217).

- Chudnovsky, M. (2017). *La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Abril 2017.

- Chudnovsky, M. y Cafarelli, M. (2018). *Los Cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del Empleo Público. Argentina, 2003- 2016*. *Revista Foro Internacional*, Nro.58 Vol.2, abril – junio 2018. p. 275-312, México.

- Chudnovsky, M. (2021). *¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la administración pública? El caso del sector público argentino*. Revista de Gestión Pública, (Vol. 9 Nro.1). (pp. 119-146).
- Conte-Grand, J. (2019). *La Ética de la Idoneidad La ética pública y el rol de los operadores jurídicos*. Recuperado de [https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/LA\\_%C3%89TICA\\_DE\\_LA\\_IDONEIDAD.pdf](https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/LA_%C3%89TICA_DE_LA_IDONEIDAD.pdf)
- Corrales, A. (2012). *Aportes del cuerpo de gerentes públicos a la reforma del servicio civil en el Perú*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Cortázar Velarde, J. (2011). *Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. (Vol. Nro. 49. Caracas.
- Cortázar Velarde, J. (2014). *Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13805/peru-gradualidad-e-innovacion-en-la-reforma-del-servicio-civil>
- Cortázar Velarde, J., Lafuente, M. y Sanginés, M. (Editores), (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar Velarde, J.; Fuenzalida, J; y Lafuente, M. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado?*, Washington, BID (Nota Técnica; N° IDB- TN-1054).
- Cortés Carcelén, J. y Prieto Barragán, T. (2015). *La reforma del servicio civil en el Perú: la profesionalización de la función pública*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.
- Costa, R. y Waissbluth, M. (2007). *Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas*, Serie Gestión. Santiago, Chile.
- Del Cogliano, N. y Degiusti, D. (2018). *La nueva Ley de Paridad de Género en Argentina: Antecedentes y Desafíos*. En Documento de trabajo N° 1 - Observatorio político electoral. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Buenos Aires, Argentina.
- Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), (2017). *Alta Dirección Pública. Camino a la Profesionalización del Estado (2003 – 2017)* Recuperado de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uid=dd29398f-ec44-4e8c-8bcc-15d9d28e5b0a>
- Diéguez, G. (2018). *Cinco propuestas para jerarquizar la Alta Dirección Pública*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de

<https://www.cippec.org/textual/cinco-propuestas-para-profesionalizar-y-jerarquizar-la-alta-direccion-publica/>

- Diéguez, G. y González Chimewleski, D. (2021). *La alta dirección pública en 2020: transición gubernamental y desafíos del trabajo remoto*. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/02/INF-GP-GPS-2020-Dieguez-y-Gonzalez-Chimewleski-febrero-2021.pdf>
- Diéguez, G., Rubio, J. y Zuvanic, L. (2019). *Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/09/MEMO ADP WEB.pdf>
- Duncan, G. y Chapman, J. (2010). "New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model". *Australian Journal of Public Administration*, (pp. 301–313).
- Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). *La especificidad de la gestión pública: El concepto de Management Público*. Recuperado de <https://www.u-cursos.cl/inap/2009/1/EGP100/1/material docente/bajar?id material=551330>
- Echebarría, K. (2006). *Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. (Nro. 34), (pp. 1-11). ISSN: 1315-2378.
- Estévez, A. (2001). *Una comparación entre el Nuevo Management Público y la Teoría de la Calidad Total*. Recuperado de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/NMP%20y%20Teoria%20de%20la%20calidad%20total%20estevez.PDF>
- Estévez, A. (2003). *El nuevo management público después de la Reforma del Estado Argentina*. Recuperado de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/EL%20NMP%20luego%20de%20la%20reforma%20argentina%202003.pdf>
- Estévez A. y Blutman, G. (2003). *El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, Gerentes o Sobrevivientes?* Recuperado de <https://docplayer.es/68489593-Autores-alejandro-m-estevez-1-y-gustavo-e-blutman-2.html>
- Evans, P. y Rauch, J. (1999). "Bureacracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth". *American Sociological Review* 64: 748-765.
- Farías, L. y Díaz, M. (2005). "De la transcripción y otros aspectos artesanales de la Investigación Cualitativa". *International Journal of Qualitative Methods* (Nro. 4. Article 4). Caracas.

- Felcman, I. (2001). *Construcción de un Marco Teórico para el análisis de la cultura organizacional*. Recuperado de <https://docplayer.es/11222934-Construccion-de-un-marco-teorico-para-el-analisis-de-la-cultura-organizacional-autor-dr-isidoro-felcman.html>
- Felcman, I. y Blutman, G. (2012). *Nuevos modelos de gestión: el cambio de paradigma y el rol de la cultura organizacional*. Revista Voces en el Fénix. Recuperado de [https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/Voces%20N.17%20baja.pdf](https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces%20N.17%20baja.pdf)
- Felcman, I. y Blutman, G. (2020). *Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado*. CUINAP. Cuadernos del INAP. (Año 1). Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap\\_18\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_18_0.pdf)
- Fernández, L. (2007). *Diccionario fiscal, económico y contable vocabulario de finanzas públicas*. Buenos Aires. Ed. La Ley.
- Figueroa-Huencho, V.; Olavarría-Gambi, M. y Navarrete-Yáñez, B. (2011). *Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis*. Convergencia, (Vol. 18 Nro. 57), (pp. 61-99).
- Fiorini, B. (1976). *Derecho Administrativo*. (Tomo 1). Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina.
- García Pullés, F., Bonpland, V., y Ugarte, M. L. (2005). *Régimen de empleo público en la administración nacional*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina.
- Gasparin, J.; Rubio, J., Aruanno, L. y Diéguez, G. (2020). *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015–2019*. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/219-DPP-GP-GPS-del-Estado.-Gasparin-Rubio-Aruanno-y-Diequez-enero-2020.pdf>
- Gazier, F. (1974). *La fonction publique dans le monde*. Ed. Cujas. Paris.
- Gelli, M. (2004). *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. Ed. La Ley. Buenos Aires, Argentina.
- Godio, L. (2019). “El rol de los consejeros jurídicos en la política exterior argentina. El procedimiento decisorio entre 1983-1989”, *Revista Díkê*, (Nro. 26, Año 13).
- Goldstein, I. (2014). “Raising the glass ceiling: not all “men” are created equal”. *The Journal of Sexual Medicine*, (Vol. 11, Nro. 8).
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general*. (1ra. ed. 1ra reimp.). Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina.

- Gore, A (1993). *Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*. New York, Time Books.
- Gosende, H. (2007). *Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista*, (pp. 163-165). Buenos Aires, Libros de Tierra Firme.
- Guerrero, O. (2019). "Neoliberalismo y Neogestión Pública". *Revista Electrónica de Administração*, (Vol. 25, Nro. 2), Porto Alegre, Brasil.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. 6ta. Edición. Mc Graw-Hill / Interamericana Editores S.A. de C.V. México.
- Hintze, J. (2007). *Modelos organizativos y redes institucionales*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre - 2 de noviembre de 2007.
- Hintze, J. (2011). *El servicio civil como sistema político*. Ponencia presentada ante el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Asunción, Paraguay, 8 - 11 de noviembre de 2011.
- Iacoviello, M. (2015). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015). *La Importancia del Servicio Civil en el Desarrollo de Capacidades Estatales en América Latina*. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/757/IACOVIELLO%20%26%20CHUDNOVSKY%202014%20CAF-Capacidad%20Estatad%20y%20Servicio%20civil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). "Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino". *Revista Temas y Debates* (Nro. 33); (pp. 91-105).
- Iacoviello, M., Llano, M. y Ramos, C. (2017). "Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas". *Centro de Estudios en Gestión y Política Pública; Revista de Gestión Pública* (Vol. VI); (pp. 173-214).
- Iacoviello, M., Pulido N. y Llano M. (2018). "Sistemas Directivos Públicos: Balance de experiencias internacionales". *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. (Vol. 3. Nro. 1); INAP. Instituto Nacional de la Administración Pública. Argentina.
- Iacoviello, M. y Tommasi, M. (2002). *Diagnostico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M. (2003). *Politización, Estrategia y Cultura Burocrática: Áreas de Abordaje para la Reforma del Servicio Civil en Argentina*. En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del

Estado y de la Administración Pública, 28-31 de octubre, Ciudad de Panamá, Panamá.

- Iacoviello, M. y Essayag, S. (2011). *El desafío de profesionalizar la función pública en América Latina*. Presentado en el marco del Tercer Encuentro de Comunidad de Práctica del PNUD de Temas Anti-corrupción en América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica. Septiembre 5-6.

- Inostroza Lara, J; Morales Casetti, M. y Fuenzalida, J. (2011). *Modernización del Sistema de Elección de Directivos del Estado en Chile: Un proceso inconcluso*. Recuperado de: <http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2751/13/%5BP%5D%20Cap%2010-Modernizaci%C3%B3n%20del%20Sistema...-J.J.%20Inostroza%20Lara%2C%20M.%20Morales%20Casetti%20y%20J.E.%20Fuenzalida%20Aguirre.pdf>

- Ivanega, M. (2019). *Empleo Público*. Ed. Astrea. Buenos Aires.

- Jiménez Asencio, R. (2018). *Alta Dirección Pública en España y en otros Sistemas Comparados. Politización Versus Profesionalización*. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.files.wordpress.com/2018/06/alta-direccion-publica.pdf>

- Jiménez Asencio, R. (2018). *La profesionalización de la dirección pública en España: ¿un proyecto imposible?* Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/02/23/la-direccion-publica-en-espana-de-la-politizacion-a-la-profesionalizacion-un-proyecto-imposible/>

- Jiménez Lechuga, F. J. (2011). "La Función Pública española con especial referencia a los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, (pp. 296-297).

- Joaquín, E. y Losada, C. (1999). *Aportes de las Ciencias de Gestión a la Reforma del Estado*, en *¿De Burócratas a Gerentes?*, Losada I, Madorrán, C. (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

- Kopecký, P., Mair, P. y Spirova, M. (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford. Oxford University Press.

- Lafuente, M.; Manning, N. y Watkins. J. (2012). *International Experiences with Senior Executive Service Cadres*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Llano, M. (2014). *Diagnostico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Chile*. Washington. BID.

- Llano, M. (2016). *Burocracia pública y sistema político en América Latina: factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37723/1/T37238.pdf>

- Longo, F. (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-reforma-del-servicio-civil-en-las-democracias-avanzadas-M%C3%A9ritos-con-flexibilidad.pdf>
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós. Barcelona, España.
- Longo, F. (2013). *Diez años de Alta Dirección Pública en Chile*. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 29 de octubre al 1 de noviembre. Montevideo. Uruguay.
- Longo, F y Ramió C. (eds), (2008). *La profesionalización del Empleo Público en América Latina*. Barcelona: Fundación Cidob/Edicions Bellaterra.
- López A. (2007). *Desarrollo institucional y reforma del Estado: indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público*. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. INAP. Buenos Aires. Argentina.
- López, A. y Zeller, N. (2006). "La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal". *Revista Argentina de Sociología*. (Vol. 4 Nro. 6).
- López Romo, H. (1998). *La metodología de la encuesta*. En: Galindo Cáceres, J. (Coord.), "*Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*" México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Addison Wesley Longman de México.
- Macco, G. (2019). *Estudio Comparado de los Sistemas de Alta Dirección Pública*. Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/17475/Tesis%20Macco.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Marienhoff, M. (1970). *Tratado de Derecho Administrativo*. (T. IIIB. 4ta. Edición Actualizada). Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Argentina.
- Martínez-Gallardo, C. (2012). *Cabinet stability and policymaking in Latin America*. The Oxford Handbook of Latin American Political Economy, (Cap. 13).
- Mendoza Torres, M., y Ortíz Riaga, C. (2005). "El Liderazgo Transformacional, Dimensiones e Impacto en la Cultura Organizacional y Eficacia de las Empresas". *Revista Facultad De Ciencias Económicas*, (Vol. 14 Nro. 1), (pp. 118-134).
- Mendoza Mayordomo, X. (1990). "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España". Documentación Administrativa, (Vol. 223).

- Minsky, R. (1997). "El Cuerpo de Administradores Gubernamentales y su Inserción en la Administración Pública". *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Nro.9, Asociación de Administradores Gubernamentales.
  
- Negri, S. (2000). *La Función Pública en la República Argentina: Impresiones de una Historia Reciente de avances y retrocesos: El Caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24-27 de octubre, Santo Domingo, República Dominicana.
  
- Negri, S. (2005). *Ser o no Ser Administrador Gubernamental*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18-21 de octubre, Santiago, Chile.
  
- Nieto, A. (1984). *La organización del desgobierno*. Editorial Ariel, Barcelona, España.
  
- Oszlak, O. (1994). "Los A.G.: La Creación de un Cuerpo Gerencial de Élite en el Sector Público Argentino". *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. (Nro. 1). (pp. 82-107).
  
- Oszlak, O. (1997). "The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity". *Research in Public Administration*, (Vol. 5); (pp. 267-326).
  
- Oszlak, O. (1999). "De menor a Mejor: El Desafío de la 'Segunda' Reforma del Estado". *Revista Nueva Sociedad*, (Nº 160). Venezuela.
  
- Oszlak, O. (1999). *Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Mesa Redonda "Modernización de la Gestión Pública: Nuevas políticas y estrategias para la modernización de la gestión pública", México, 19 al 22 de octubre de 1999.
  
- Oszlak, O. (2000). *El mito del Estado mínimo. Una década de reforma Estatal en la Argentina*. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 oct. 2000.
  
- Oszlak, O. (2003). *¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003.
  
- Oszlak, O. (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: (pp. 96);

- Oszlak, O. (2015). *Notas críticas para una teoría de la burocracia Estatal*. En: El valor estratégico de la gestión pública: Trece textos para comprenderla. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. (pp. 289-346). ISBN 978-9807644-87-7. Ed. CAF. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. y Rivolta, M. (3 de enero de 2020). *Un equipo que ha logrado superar los embates de la grieta*. Diario La Nación (pp. 35) Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/un-cuerpo-que-ha-sabido-superar-los-embates-de-la-grieta-nid2320555/>
- Parada Vázquez, R. (1994). *Organización y Empleo Público*. En Derecho Administrativo (T° II): Organización y Empleo Público (16ª Ed.). (pp. 371-400).
- Parsons, W. (2008). *Políticas Públicas*. Miño Dávila, México.
- Pastor, I. (2019). *La función directiva y el consenso político*. Recuperado de <https://www.administracionpublica.com/la-funcion-directiva-y-el-consenso-politico/>
- Peters, B. (1995). *La política de la burocracia*. Primera edición en español. Longman Publishers USA.
- Peters, B. (2013). *Politicisation: What is it and why should we care?* (Cap. 2, pp. 12-13). Recuperado de [https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137316813\\_2](https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137316813_2)
- Peters, B. y Pierre, J. (2018). *The New Public Administration: Debates and Dilemmas*, Londres, Sage Publications. En Gestión y Política Pública, (Vol. XXVII, Nro. 2), segundo semestre de 2018. Recuperado de <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/index.php/gypp/article/view/477/125>
- Piemonte, V. (2005). *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la piedra fundamental*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18-21 de octubre. Santiago de Chile.
- Piemonte, V. y Rivolta, M. (2019). *El rol de los administradores gubernamentales en la administración pública del siglo XXI*. Ponencia presentada en el Congreso del CLAD, 2019.
- Pomares, J., Gasparin, J. y Deleersnyder, D. (2013). *Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación*. Documento de Trabajo N°117. CIPPEC.
- Pulido, N. (2005). *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: La Perspectiva Académica*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 al 21 de octubre, Santiago, Chile.

- Puyol, A. (2007). *Filosofía del mérito*. Contrastes: Revista interdisciplinar de filosofía, ISSN 1136-4076, (Vol. N° 12), (pp. 169-187) Málaga. España. Recuperado de <https://revistas.uma.es/index.php/contrastes/article/view/1439/1375>

Ramírez, M. (2009). "Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management". *Estudios Políticos* 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia (pp. 115-141).

- Ramos, C.; Llano, M. y Iacoviello, M. (2018). Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/324731678\\_Alta\\_direccion\\_publica\\_latinoamericana\\_marchas\\_y\\_contramarchas](https://www.researchgate.net/publication/324731678_Alta_direccion_publica_latinoamericana_marchas_y_contramarchas)

- Ramos, C.; Scrollini, F. y Solórzano, M. (2012). *El tímido e incierto camino de la Alta Dirección Pública en el Uruguay: aprendizajes a partir de los casos de Chile y Nueva Zelanda*. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217023449/pdf\\_574.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217023449/pdf_574.pdf)

- Ramos, C. y Scrollini, F. (2016). "Los Nuevos Acuerdos entre Políticos y Servidores Públicos en la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Vol. 22 N°1). Montevideo.

- Ramos Núñez, C. (2007). *Cómo hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento*, 4ta. Ed., Lima, Gaceta Jurídica.

- Ramió Matas, C. (2000). *Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel*. Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD. República Dominicana. 24-27 de octubre de 2000.

- Ramió Matas, C. (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional*. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>

- Ramió Matas, C. y Salvador, M. (2005). "Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (Vol. 5 Nro.6); (pp. 63-90).

- Reardon, J. y Gray, T. (1997). "About Turn: An Analysis of the Causes of the New Zealand Labour Party's Adoption of Neo-Liberal Policies 1984-1990". *Political Quarterly*, (Vol. 78, Nro.3), (pp. 447-455).

- Richards, S. (1994). *El paradigma del cliente en la gestión pública*. En "Gestión y Análisis de Políticas Públicas" Nro. 1, INAP, Madrid, España. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/3/3>

- Rizzo, N. (2018). "Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina". *Estudios Políticos*, (Vol. 52), (pp. 82-105).
- Rodríguez Gustá, A. y Caminotti, M. (2010). "Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile". *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, (Vol. 4, Nº. 1) Mayo, 2010, (pp. 85-110).
- Rubio, J. y Aruanno, L. (2020). *La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis. El rol de un espacio directivo profesional*. Documento de Políticas Públicas Nº 222. Buenos Aires: CIPPEC.
- Rubio, J., Gasparin, J., Aruanno, L. y Diéguez, G. (2020). *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015–2019*. Documento de Políticas Públicas / Recomendación Nº219. Buenos Aires: CIPPEC.
- Salas E. (2005). *Algunas Experiencias y Enseñanzas Derivadas del Proceso de Rediseño y Gestión del Servicio Civil en Argentina*. Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, 5-6 de mayo, Ciudad de México, México.
- Salas E. y Wegman M. (2016). "Para el Servicio Civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades". *Cuaderno de Administración* Nº 1.
- Scott, G. (2018). *Del presupuesto por productos a la inversión social. Reflexiones desde Nueva Zelanda*. Un Estado Para la Ciudadanía. Estudios para su modernización Animat I. y Razmilic, S. editores. (pp. 15-90), Recuperado de <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2018/03/Un-Estado-para-la-Ciudadani%CC%81a-Estudios-para-su-Modernizacio%CC%81n-2018.pdf>
- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*, Edit. Plaza y Janés. Barcelona, España.
- Shepherd, G. (1999). *Administración Pública en América Latina y el Caribe: En Busca de un Paradigma de Reforma*, en *¿De Burócratas a Gerentes?*, Carlos Losada Madorrán (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Silva Durán, F. (2017). *Presente y futuro: Alta Dirección Pública en Chile*. Recuperado de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=b06a09cf-2f1f-4727-88ee-855ec1968f8b>
- Spairani, H. y Salas, E.(2013). *La negociación de los convenios colectivos sectoriales. Experiencias en el diseño de regímenes de carrera funcionaria*. En:

Negociación colectiva en el sector público. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Editorial Universidad de Antioquia. Recuperado de <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional*. Ed. Síntesis. Madrid, España.
- Vázquez Alatorre, A. (2012). "Interdependencia entre el liderazgo transformacional, cultura organizacional y cambio educativo: una reflexión". *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (Vol. 11, Nro. 1).
- Vicher, Diana. (2007). "La reforma neogerencial en Nueva Zelanda". *Convergencia*, (Vol. 14, Nro. 45), (pp. 163-186).
- Villoría Mendieta, M. (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: Diagnóstico, causas y propuestas*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid. España.
- Villoría Mendieta, M. (2009). *La función directiva en las administraciones públicas. El planteamiento y la gestión estratégicos en el ámbito público. Las técnicas de dirección pública*. Recuperado de <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T4.pdf>
- Weber, M. (1922). *Economía y Sociedad*. Segunda reimpresión por el Fondo de Cultura Española (Trabajo publicado en 2002). Recuperado de <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>
- Zilli de Miranda, M. (2005). *La estabilidad del agente público consagrada por el artículo 14 bis de la Constitución. La situación jurisprudencial en "Organización Administrativa, función pública y dominio público"*. Autores Varios. Revista de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Zimmerman, A. (2000). *Gestión del Cambio organizacional. Caminos y herramientas*. Quito: Ediciones ABYA-YALA.
- Zuvanic, L. y Guidobono, G. (1997). "La experiencia del Instituto Superior de Economistas de Gobierno". *Revista aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Nro. 9. Trabajo Presentado en la Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (International Association of Schools and Institutes of Administration-Iasia), realizada en Québec. Julio de 1997, Recuperado de [http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/09/a09\\_09.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/09/a09_09.pdf)
- Zuvanic, L. (2015). *La función directiva en argentina*. En GPS del Estado. (pp. 22-23). Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf>

- Zuvanic, L. (2016). *En busca del destino: hacia la profesionalización de la alta dirección pública en América Latina*, CIPPEC, Documento de Políticas Públicas, (Nro. 14). Área de Estado y Gobierno, Programa de Gestión Pública.
- Zuvanic, L. (2016). *La Alta Dirección Pública en América Latina: algo viejo, algo nuevo y algo prestado*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016.

### SITIOS WEB CONSULTADOS

- Base integrada de Empleo Público.
- Boletín Oficial de la República Argentina.
- CIPPEC.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina:
- Datos Argentina (Portal de datos abiertos de la República Argentina).
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- Infoleg (Sistema de información legislativa del Ministerio de Economía de la Nación Argentina).
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina. Mapa del Estado.
- New Zealand Legislation. <https://www.legislation.govt.nz/>
- New Zealand Public Service Commision. <https://www.publicservice.govt.nz/>
- Plataforma Nacional de datos abiertos. (Perú) Portal de Empleo Público Nacional: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico>
- Repositorio de datos abiertos centralizado del Estado. (Chile). <https://datos.gob.cl/>
- Servicio Civil, (Chile): <https://datosabiertos.serviciocivil.cl/>
- Sindicatura General de la Nación Argentina. Observatorio de Políticas de Género: <https://www.argentina.gob.ar/sigen/observatorio-de-politicas-de-genero>

### NORMATIVA CONSULTADA Y CITADA

| Constitución de la Nación Argentina |           |  |      |
|-------------------------------------|-----------|--|------|
| LEY                                 | PAÍS      | DENOMINACIÓN                                       | AÑO  |
| 19549                               | Argentina | de Procedimientos Administrativos                  | 1972 |
| 19882                               | Chile     | Nuevo trato laboral                                | 2003 |
| 20501                               | Chile     | de Calidad y Equidad en la Educación               | 2011 |
| 20955                               | Chile     | Sistema de ADP                                     | 2016 |
| 23696                               | Argentina | de Reforma del Estado                              | 1989 |
| 23697                               | Argentina | de Emergencia Económica                            | 1989 |
| 24012                               | Argentina | de Cupo Femenino                                   | 1991 |
| 24156                               | Argentina | de Administración Financiera y Sistemas de Control | 1992 |
| 24185                               | Argentina | de Negociación Colectiva en el Sector Publico      | 1992 |
| 24629                               | Argentina | de Reorganización Administrativa                   | 1996 |
| 25164                               | Argentina | Marco de Regulación del Empleo Público             | 1999 |
| 25188                               | Argentina | de Ética en el ejercicio de la Función Pública     | 1999 |
| 25344                               | Argentina | de Emergencia económica - financiera               | 2000 |

|       |           |  |      |
|-------|-----------|--|------|
| 27412 | Argentina | de Paridad de Género en ámbitos de representación política | 2017 |
| 28175 | Perú      | Marco de Regulación del Empleo Público                     | 2005 |
| 30057 | Perú      | de Servicio Civil  | 2013 |

| DECRETO | PAÍS      | DENOMINACIÓN   | AÑO  |
|---------|-----------|--|------|
| 25      | Argentina | Dispone el cese de todas las Funciones Ejecutivas          | 2002 |
| 36      | Argentina | Suspende el Decreto 788/19                                 | 2019 |
| 47      | Argentina | Homologa acta acuerdo que suspende régimen de ADP          | 2021 |
| 66      | Argentina | Homologa el CCTG   | 1999 |
| 103     | Argentina | Aprueba el plan nacional de modernización                  | 2001 |
| 214     | Argentina | Homologa el CCTG   | 2006 |
| 254     | Argentina | Revisión de procesos concursales                           | 2015 |
| 427     | Argentina | Disuelve el Instituto Superior de Economistas de Gobierno  | 2000 |
| 564     | Argentina | Extensión del plazo de revisión de concursos               | 2020 |
| 769     | Argentina | Actualización del SINAPA                                   | 1994 |
| 788     | Argentina | Homologa acta acuerdo que crea régimen de ADP              | 2019 |
| 992     | Argentina | Crea el sistema de Gerentes de Programa                    | 2001 |
| 993     | Argentina | Aprueba el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa | 1991 |
| 1023    | Chile     | Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)     | 2008 |
| 1024    | Chile     | Crea y regula el cuerpo de Gerentes Públicos               | 2008 |
| 1109    | Argentina | Régimen de contrataciones                                  | 2017 |
| 1421    | Argentina | Reglamenta la Ley Marco de Regulación de Empleo Público    | 2002 |
| 1921    | Argentina | Crea el Agrupamiento de Economistas de Gobierno            | 1994 |
| 2098    | Argentina | Aprueba el Estatuto y Escalafón del Cuerpo de AG           | 1987 |
| 2098    | Argentina | Homologa el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)     | 2008 |
| 3687    | Argentina | Crea el Cuerpo de Administradores Gubernamentales          | 1984 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|           | Página | Tema  |
|-----------|--------|---|
| Figura 1  | 79     | Distribución por género. Ministerios del PEN 2003-2021              |
| Figura 2  | 80     | Distribución por género. Secretarías del PEN 2003-2021              |
| Figura 3  | 80     | Distribución por género. Subsecretarías del PEN 2003-2021           |
| Figura 4  | 82     | Ocupación de cargos de ADP según género                             |
| Figura 5  | 83     | Evolución según género en cargos jerárquicos 2010 - 2021            |
| Figura 6  | 84     | Distribución por género según posición jerárquica. Enero 2021       |
| Figura 7  | 107    | Tiempo de duración en el cargo de Directores Grales. y Nacionales   |
| Figura 8  | 108    | Porcentaje de Directores Grales. y Nac. con designación transitoria |
| Figura 9  | 110    | Figura Imagen 1, Aberbach, Putnam & Rockman                         |
| Figura 10 | 111    | Figura Imagen 2, Aberbach, Putnam & Rockman                         |
| Figura 11 | 111    | Figura Imagen 3, Aberbach, Putnam & Rockman                         |
| Figura 12 | 112    | Figura Imagen 4, Aberbach, Putnam & Rockman                         |
| Figura 13 | 126    | Evolución del SADP Chile  |
| Figura 14 | 163    | Evolución del Cuerpo de Administradores Gubernamentales             |
| Figura 15 | 178    | Proyectos de reformas al régimen de ADP en Argentina                |

## ANEXOS

**V.I Anexo I.- Cuadro comparativo SINEP, régimen de posiciones establecido homologado por Decreto 788/19 y suspendido por acta acuerdo homologada por Decreto 47/2021.**

| ANEXO I                | SINEP   | DECRETO 788/19  |
|------------------------|---|---|
| CARRERA ADMINISTRATIVA | La carrera administrativa se extiende hasta los cargos con Funciones Ejecutivas (Dirección Nacional, Simple y Coordinaciones) Estas forman parte de la carrera. (Art. 9 Dto. 2098/08)   | Establece un régimen de “posiciones” independiente del régimen de carrera administrativa.   |
| ESTRUCTURA             | Las Funciones Ejecutivas están estructuradas en 4 niveles (I a IV) según el grado de complejidad.   | Las “posiciones” se establecen en 3 niveles (Dirección Nacional o General, Dirección Simple y Coordinaciones) y cada una de estas posiciones tendrá asimismo 3 Rangos (inicial, intermedio y avanzado) cuya determinación estará dada por la autoridad de aplicación teniendo en cuenta cada caso en particular (personal a cargo, carácter de órgano rector, etc.) |
| REQUISITOS             | El acceso al Nivel “A” del sistema exige experiencia laboral acreditada en dirección de equipos de trabajo de gran envergadura o complejidad por un término no inferior a 3 años  | Se elimina la exigencia de experiencia acreditada en la dirección de equipos de trabajo.  |
| REQUISITOS             | En casos de Direcciones Nacionales o Generales (Nivel A con suplemento por funciones ejecutivas I) se exige: experiencia en la especialidad atinente a la función o puesto a desarrollar por un término no inferior a 6 años y al menos 3 años de experiencia en la dirección de equipos. Asimismo se requiere especialización avanzada en los campos profesionales correspondientes acreditable mediante estudios de posgrado o en entidades de reconocido prestigio y solvencia académica (Art. 14 y 20 Dto. 2098/08) | En los casos de “posiciones” correspondientes a Direcciones Nacionales o Generales se requiere experiencia laboral posterior a la titulación de al menos 1 año. Se elimina el mínimo de experiencia en dirección de equipos como también el requisito de especialización (posgrado) específica en la materia. (Art. 20 Anexo IV CCTG Dto. 214/06)                   |
| REQUISITOS             | Para las Direcciones de Segunda apertura se requiere experiencia en la especialidad atinente a la función o puesto por un término no inferior a 3 años y al menos 2 años en dirección de equipos. Se requiere asimismo, especialización avanzada en los campos profesionales correspondientes, acreditable mediante estudios de   | Para las Direcciones de Segunda apertura se requiere experiencia laboral de al menos 1 año posterior a la titulación. Se elimina el requisito de experiencia en la dirección de equipos como también el referido a la especialización académica. (Art. 20 del Anexo IV CCTG)  |

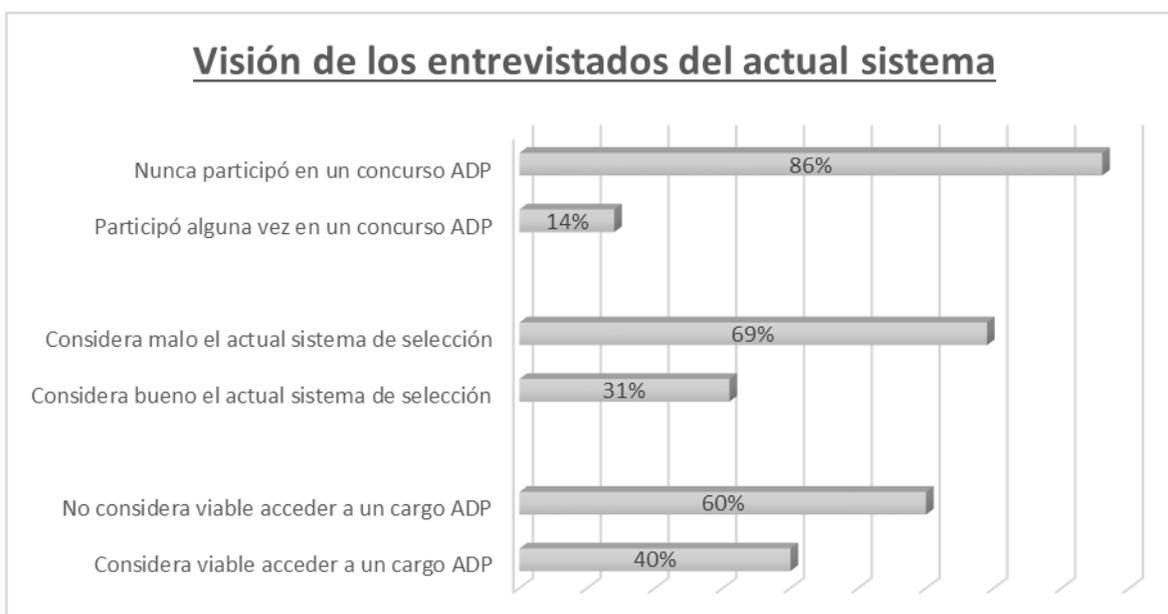
|              |  |  |
|--------------|--|--|
|              | posgrado o en entidades de reconocido prestigio y solvencia académica y/o profesional.   |  |
| CONCURSO     | Los aspirantes a cargos con funciones ejecutivas deben ser seleccionados mediante orden de mérito, o en caso de concursarse mediante sistema de ternas entre los tres primeros candidatos. De no llegar al menos 3 candidatos en los casos de "ternas" el concurso queda desierto. | Se establece que los aspirantes a alguna de las "posiciones" concursadas podrán ser seleccionados mediante orden de mérito o terna, pero en este último caso el seleccionado podrá ser entre los 2 y los 5 primeros candidatos (Art. 34 modificado mediante acta del 6/6/19).  |
| CONCURSO     | El CCTG no prevé la designación transitoria en los cargos con Funciones Ejecutivas. Existen designaciones transitorias de modo "excepcional" y solo por 180 días de forma de no entorpecer el normal desempeño de las funciones administrativas.                                   | Pueden realizarse designaciones transitorias y en tales casos deberán arbitrarse las medidas conducentes a efectos de su próxima cobertura mediante el proceso de selección correspondiente. (Art. 74 Anexo IV CCTG). En estos casos las personas designadas transitoriamente percibirán una remuneración un 10% menor que aquellos designados por concurso. |
| CONCURSO     | En los procesos de selección, el órgano de selección se integrará con 5 miembros. (Art. 39 Dto. 2098/08)   | El órgano de selección se integrará con un mínimo de 3 miembros y un "coordinador concursal" designado por la ONEP. (Art. 39 Acta del 6/6/19)  |
| CONCURSO     | El personal designado por concurso en un cargo con funciones ejecutivas ingresa en el nivel y grado que le corresponda al cargo concursado.  | El personal designado mediante concurso en una "posición" del régimen de Alta Dirección Pública puede ingresar una vez finalizada la función en el máximo nivel escalafonario para el cual reúna los requisitos mínimos de acceso al mismo.  |
| EVALUACIÓN   | Al formar parte de la carrera administrativa, los funcionarios de la ADP (funciones ejecutivas) deben ser evaluados siguiendo el mismo proceso y régimen que todo el personal de carrera.  | Al tratarse de un régimen específico para la Alta Dirección Pública tiene un sistema de evaluación propio y específico. (Capítulo V Anexo I Acta del 6/6/19)   |
| REMUNERACIÓN | El valor de la Unidad Retributiva correspondiente a las Funciones Ejecutivas es el mismo para todo el personal incluido en el CCT SINEP homologado por Decreto 2098/08.  | Las "posiciones" del régimen de Alta Dirección Pública tienen un valor de Unidades Retributivas independiente (Art. 78 Anexo IV CCTG).   |
| ESTABILIDAD  | Finalizados los 5 años de ejercicio del cargo con función ejecutiva, el funcionario continúa su carrera administrativa con su nivel y grado alcanzado. No existe el concepto indemnizatorio.   | Finalizados los 5 años del ejercicio de la posición de Alta Dirección Pública el funcionario puede "optar" entre seguir la carrera en el nivel y grado que le corresponda según reúna los requisitos o bien percibir una indemnización (Capítulo VII Anexo I y Art. 14 Acta 6/6/19).   |
| ESTABILIDAD  | En caso de disolución o modificación de la estructura cede la estabilidad en el cargo con funciones ejecutivas. No se prevé la continuidad de pago del Suplemento por funciones ejecutivas.  | En caso de disolución o modificación de la estructura, el funcionario continuará percibiendo su remuneración completa durante el tiempo que le reste hasta completar su estabilidad, u optar por percibir una indemnización. (Capítulo VII Anexo I y Art. 13 Acta 6/6/19).   |

Fuente: Elaboración propia.

## **V.II. Anexo II.- Entrevistas a informantes clave**

Dentro del proceso de investigación se ha recurrido a la entrevista – asociada como uno de los métodos de investigación cualitativa propuestos– teniendo en cuenta el problema planteado. Para efectuar una demostración de los resultados arrojados por las mismas, se ha propuesto el desarrollo de una interpretación gráfica, trabajando dentro de cada dimensión temática en las que se segmentaron los registros de entrevistas. De tal modo, frente a la identificación de algún fenómeno relevante en los registros textuales, se elaboró un concepto que permita referirse a éste, asignando a ese concepto generado una etiqueta o rótulo (Strauss y Corbin, 2002).

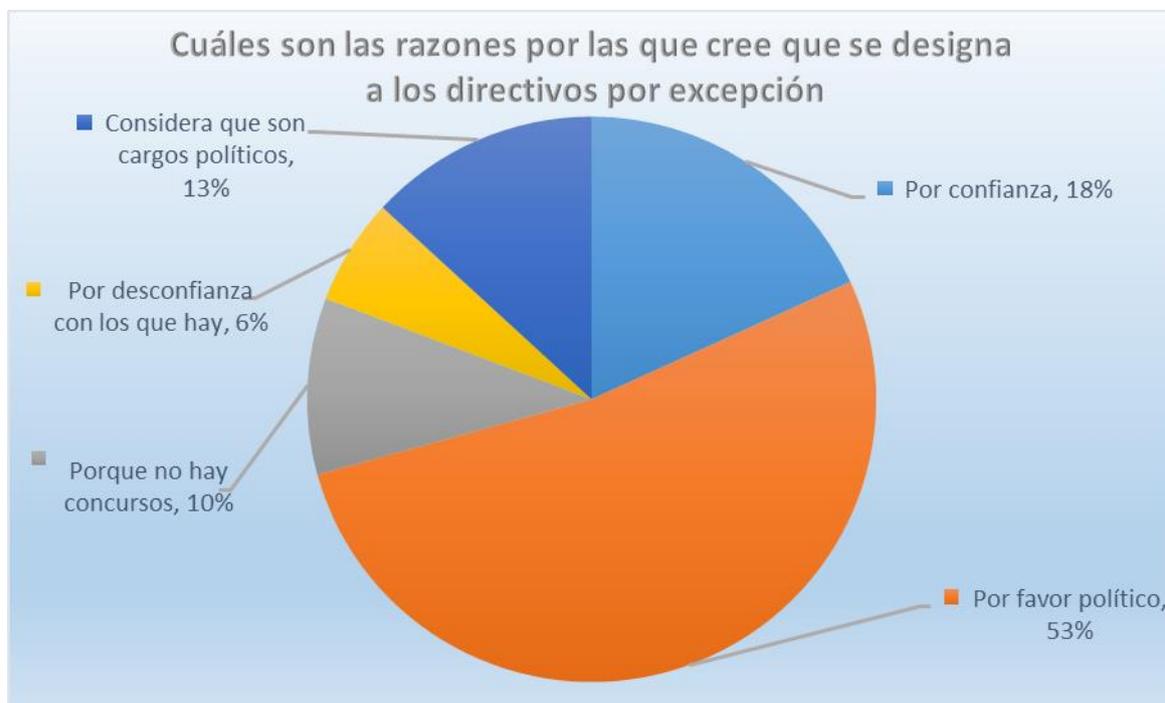
Una primera conclusión indica que, de las personas entrevistadas, el 86% nunca participó en un concurso de ADP. Si bien se han planteado diversas razones, subyace un descreimiento en el actual sistema de selección y la percepción mayoritaria de la inviabilidad de acceder a un cargo directivo. Cabe señalar asimismo, que parte de los entrevistados que consideraron viable la posibilidad lo hicieron desde la normativa vigente, pero considerando que en la práctica no resulta viable.



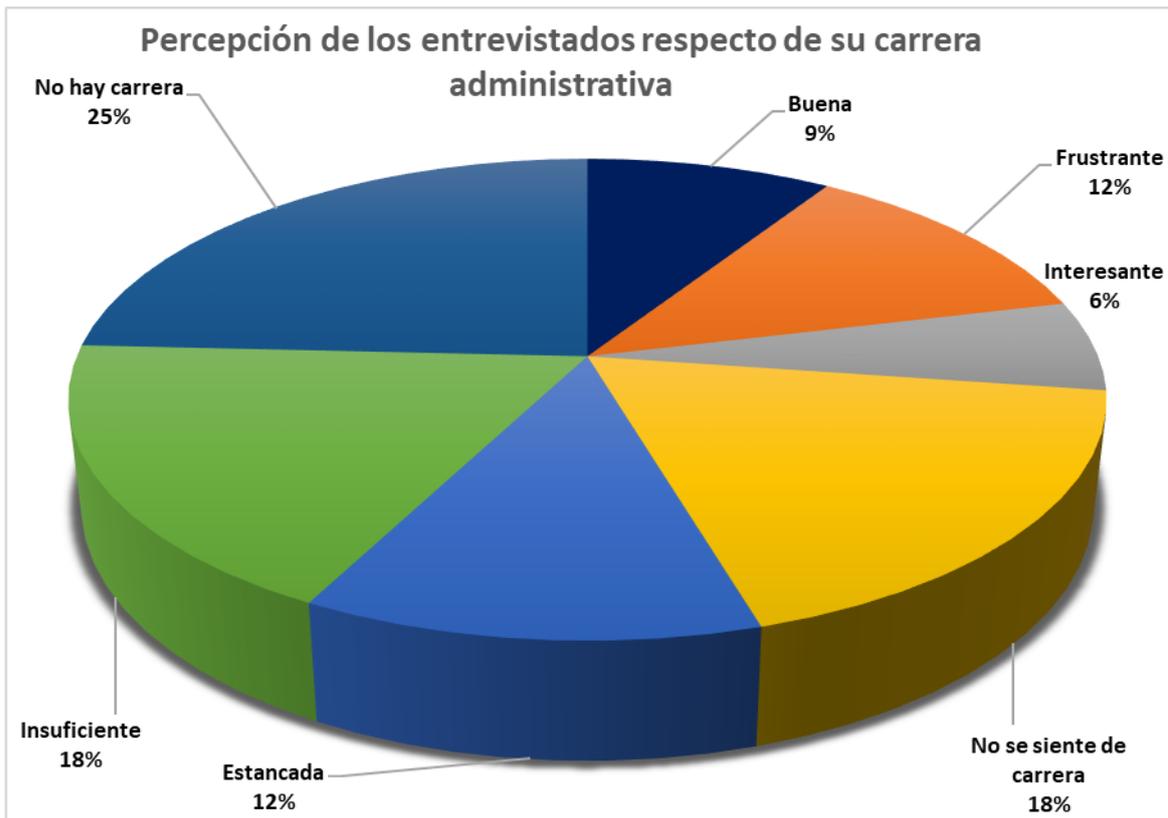
Esta percepción, se encuentra estrechamente vinculada con las razones por las cuales consideran que los directivos son designados en forma

transitoria y en reiteradas ocasiones por excepción a los requisitos mínimos establecidos para el acceso a los cargos.

La mayoría de los entrevistados coincidió en que esta circunstancia se debe a una politización de la carrera administrativa en los niveles directivos.



Esta carencia de concursos y recurrentes designaciones transitorias ha generado en los entrevistados una percepción negativa respecto de su carrera administrativa. La lectura de las entrevistas demuestra que sólo una mínima parte de los mismos se encuentra satisfecho con su desarrollo profesional, mientras que la mayoría siente que no hay carrera dentro de la APN, ya sea por no considerarse de carrera (contratados) o porque no tienen posibilidad fáctica de acceso a las posiciones superiores.

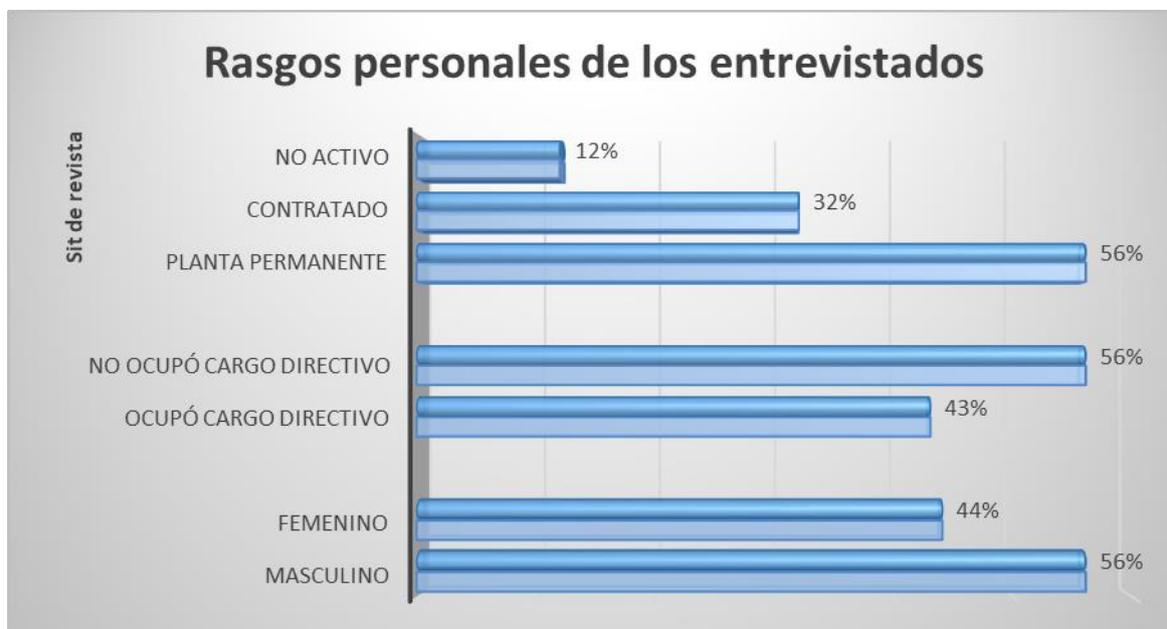


Finalmente, cabe destacar que solo la mitad de los entrevistados ha conocido directivos públicos designados por concurso, con un margen de error debido a que el entrevistador había obtenido un cargo directivo mediante proceso de selección.

Asimismo, aunque no por una mayoría abrumadora, se ha reconocido la necesidad de mantener el actual sistema de estabilidad de los directivos.



Con el fin de desarrollar la variable perfil de los entrevistados, se pueden graficar los rasgos personales mediante el siguiente cuadro.



Las entrevistas fueron realizadas resguardando la identidad de los entrevistados con el objetivo de asegurar la posibilidad de obtener información más profunda y menos limitada, teniendo en cuenta que la gran mayoría de las personas entrevistadas actualmente forman parte de la APN, en la inteligencia de procurar la mayor libertad en sus expresiones.

La elaboración de los gráficos ha sido formulada sobre la totalidad de las encuestas realizadas las cuales fueron utilizadas como instrumento de análisis. No obstante, por razones de brevedad se incluyen al presente las respuestas más representativas.

V.II.a) Informante clave número 1

FECHA DE LA ENTRVISTA: 14-04-21  
 EDAD: 44 años  
 GENERO: Masculino  
 AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2003  
 SITUACION DE REVISTA: Actualmente no trabaja.  
 FORMA DE INGRESO: Contratado.  
 OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: Si  
 OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Si. Un solo caso. Hace muchos años conocí un caso donde hubo un ingreso masivo en la Comisión Nacional de Transporte Automotor, pero con un alto grado de discrecionalidad. Se presentaban muchas personas pero no tenían chances.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*Porque no dejan de ser cargos políticos. Falta blanquear que son cargos políticos. Nadie quiere un director que no responda al político. Es necesario blanquearlo como cargos políticos. Se está haciendo un circo de algo que es en la práctica de otra forma.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*No, porque partimos al revés. Se arma el perfil del cargo en base al postulante. Hay cargos que son muy técnicos y las exigencias mínimas impiden designar a las mejores personas para el cargo.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Conocimiento práctico del tema, alineamiento político. Esto último es fundamental ya que debe tener indudablemente alineamiento político. Creo que sería ser mucho más sano establecer cargos directivos que respondan a la autoridad política. Hay personas que trabajan muy bien, pero la autoridad necesita personas de su confianza y de no tenerlas las buscará para cubrir ese lugar.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Creo que hay un punto que si lo comparo con el sector privado nadie va a poner un gerente que piense distinto.*

*El problema de la estabilidad es que es un arma de doble filo. Por un lado le da la una solución al funcionario, y eso lo achancha porque desplazarlo es imposible. La estabilidad debería ser solo para lo que no es Alta Dirección. Porque sino volvemos a la misma discusión política. Dejar directivos estables en el fondo hace daño a la Administración Pública porque no deja de estar politizada su designación. En nuestro país es inviable. La estabilidad dudo que se le pueda dar ni a un coordinador.*

*Como director, me ha sido imposible poner calificaciones bajas porque el contexto me lo impedía. Cuando quise hacerlo me vinieron a ver de todos lados porque no había antecedentes de eso. Yo creía que una mala calificación podría haberla hecho reaccionar, pero como tenía estabilidad le marcaba su legajo. Esto es lo malo de la estabilidad.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*Si, si tenés el contacto político. Los que llegan aun transitoriamente llegan por el contacto político. Es la única forma. Lo veo más como una casualidad que*

*otra cosa, que de carrera se llegue al cargo. A veces y en escasas oportunidades algún contacto gremial, que no deja de ser un contacto político.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porqué?

*No, nunca llegue a concursar. Solo participé en el armado de los perfiles de un cargo.*

*Nunca participé porque sigue siendo un cargo político. Y no sé si quisiera trabajar donde no estoy alineado políticamente. Conozco un caso de una persona designada transitoriamente como director, que al no estar alineado, por más que querían que se quede no aceptó. La alineación política es fundamental.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública?

*En general es gente que le cuesta mucho capacitarse y le da todo exactamente lo mismo todo. No hay una verdadera vocación y de formación. No entienden la trascendencia de lo que están haciendo. Hay excepciones, pero no muchas. He conocido pocos casos de gente destacada.*

*Algunas personas van de un organismo a otro sin saber porque y solo porque tienen estabilidad y no se los puede desvincular.*

*También hay falta de organización y visión de la administración pública que se queda solo con lo administrativo, pero no inculca la trascendencia del trabajo de los trabajadores. Por ejemplo, una demora en un trámite puede significar mucho dinero de pérdida. Hay mucho de justificar el trabajo que el trabajo en sí mismo. La frase más escuchada es "lo hago así porque siempre se hizo así".*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento o mientras trabajó en la APN?

*No he formado parte de la carrera nunca.*

10) ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Para mi deben designarse por decreto.*

11) ¿Todos los cargos?

*Sí, creo sinceramente en que debe blanquearse la situación. No tiene sentido concursar cargos que después van a ser desplazados ante un cambio de autoridad.*

#### V.II.b) Informante clave número 2

FECHA DE LA ENTREVISTA: 02-03-21

EDAD. 49 años

GENERO: Femenino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 1998

SITUACION DE REVISTA: Planta Permanente

FORMA DE INGRESO: Concurso

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: Si

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Si, conocí algunos casos contados con los dedos de la mano. Pero solo dos casos que pudieron sobrevivir a un cambio de gestión y eran cargos bajos, de coordinadores. Uno fue hace muchos años y otro más reciente.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*Creo que esto pasa porque los funcionarios políticos tienen a su gente para trabajar con ellos y les dan los cargos directivos. Son parte de ganar la elección. Ya está incorporado que es así.*

*La forma de designación es precisamente por esto mismo, son personas que no tienen los requisitos para el cargo y tienen que designarse por excepción porque no les queda otra. La ley les impone requisitos y si no los cumplen debe hacerse por excepción. No se trata de elegir al mejor sino al que más le conviene al funcionario político. Y no sé si está mal, eso es otra discusión, pero la razón es esa.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*El actual sistema es bueno, pero tiene algunas fallas que lo hacen corrompible. Por ejemplo, si el cargo esta designado transitoriamente y el perfil lo arma quien lo designó va a ser muy direccionado y el concurso termina siendo al menos raro.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Creo que debe tener liderazgo y fundamentalmente experiencia en la administración pública. Conducir los equipos que componen la administración pública no es fácil ni parecido al sector privado. Son mundos totalmente distintos. No quiero decir que uno sea mejor que el otro sino diferentes. Y la conducción de equipos en el Estado exige otros skills, otras habilidades. También creo que debe tener una amplia cintura política que le permita manejarse en esa línea directiva.*

*Obviamente a todo esto se le debe sumar la capacidad técnica específica para el cargo que va a cubrir.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Es una pregunta muy difícil de responder. Si me pongo en el lugar de la autoridad política seguramente quisiera tener en mi primera línea a funcionarios de mi confianza. Esto puede ser porque en mi experiencia siempre se han cambiado los directivos ante un cambio de gestión. Y me acostumbré a que así sea.*

*Pero también es cierto que el personal de carrera se queda sin expectativas para acceder a puestos de dirección. Para mi algunos cargos técnicos bien podrían gozar de estabilidad pero hay posiciones que no.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*La viabilidad entendida como posibilidad si, existe. Pero en la práctica no pasa y si pasa es muy raro. De hecho casi nunca hay concursos directivos y es raro que haya de cargos simples.*

*Ni los contratados pueden llegar a cargos de planta imagínate llegar a un cargo directivo. Viable es, pero posible en los hechos no se da.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porqué?

*Si. Y llegue muchas veces a las ternas, pero como la designación es discrecional dentro de la terna, nunca quedaba. Eso me hizo replantearme si seguir participando porque sentía que le hacía el juego a quien en definitiva iba con el caballo del comisario. Y creo que no me presentaría más.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la APN?

*El personal de carrera está muy desmotivado por varias razones. La falta de concursos, la imposibilidad de crecer en la organización y los bajos salarios combinan para que la desmotivación sea muy grande. En general tienen ganas de colaborar con la gestión política. La motivación la encuentran en otro lugar como ayudar a la sociedad o desarrollarse personalmente. En el trabajo reina la desmotivación.*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*Me parece que es demasiado horizontal. La gente entra con un nivel y se retira con el mismo. El crecimiento es muy raro y la verticalidad está dada por los grados que no ayudan al desarrollo profesional. Como los cargos de dirección son políticos no hay desarrollo de carrera.*

10) ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Yo creo que si hay voluntad de hacerlos transparentes deberían desarrollarse en un organismo externo de la administración. Podría ser la Universidad de Buenos Aires, o alguna organización externa. Si los hacen dentro de la administración estaríamos muy cerca de la sospecha de discrecionalidad y no sería bueno para nadie.*

### V.II.c) Informante clave número 3

FECHA DE LA ENTREVISTA: 15-04-21

EDAD: 59 años

GENERO: Femenino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 1988

SITUACION DE REVISTA: Planta Permanente

FORMA DE INGRESO: Designación directa

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: No

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Conocí un solo caso y le terminaron pidiendo la renuncia. Todos los demás son designados a dedo. Igual casi nunca hay concursos, hubo un par de cargos simples, pero funciones ejecutivas no hay.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*Porque no hay concursos y hay que cubrir los cargos. Entonces traen gente de afuera, que no saben nada de esto y los tienen que excepcionar porque no tienen experiencia, en algunos casos no tienen ni idea lo que hay que hacer y hay que explicarles cosas muy básicas.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*Para nada. El actual sistema solo hace que puedan designarse a los amigos.*

4) ¿Porque cree eso?

*Por experiencia. Hace años que estoy acá y he visto de todo. Pero en los concursos siempre aparece la figurita. No sirve de nada un examen escrito si no es transparente, pero de verdad. Los concursos siempre están sospechados. Forma parte de la cultura.*

5) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*El directivo tiene que saber conducirse políticamente. Y tiene que tener experiencia en la gestión de lo público. Si no sabes como funciona el Estado no podés ser directivo público. Además, debería ser una persona con elevados valores morales.*

6) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Para mi es negativo porque si después cambia la gestión y lo obligan a renunciar, o le modifican la estructura para sacarlo estamos perdiendo el tiempo. Y eso va a pasar siempre porque siempre fue así. Todas las gestiones hacen lo mismo. Entonces la estabilidad es retórica, pero una falsedad. No existe en los cargos directivos.*

7) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*No, es imposible. Así como estamos en los últimos años es imposible.*

8) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porque?

*No. Nunca quise porque sé que no voy a ser elegida. No voy a perder el tiempo si sé que no voy a quedar.*

9) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública?

*Hay de todo. Tuve la suerte de trabajar con gente comprometida y también con vagos importantes. El problema es que es lo mismo. Al no haber premios y castigos todo es lo mismo. Es más, a quien más se esfuerza más trabajo le dan. Igual en general la gente se adapta a los cambios de jefe. Tiene esa facilidad de adaptación a distintos jefes porque suelen cambiar seguido.*

10) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*Acá no hay carrera posible. Yo tengo el mismo nivel desde que entre. Y me estoy por jubilar y seguiré en la misma letra. No existe la carrera, es una mentira.*

11) A modo de cierre, ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Habría que cambiar todo el sistema actual por uno nuevo distinto. El que está hoy demostró que no sirve. La prueba de ello es que no se usa. Pasan las gestiones y nadie quiere concursar esos cargos porque forman parte de la gestión política. Entonces no es más que un simple enunciado de formas, pero así no funciona.*

12) ¿Qué le cambiaría?

*En principio los comités de selección deberían ser de afuera. Eso es fundamental para darle transparencia.*

#### V.II.d) Informante clave número 4

FECHA DE LA ENTREVISTA: 12-04-21

EDAD: 46 años

GENERO: Femenino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 1999

SITUACION DE REVISTA: Contrato de Locación de Servicios

FORMA DE INGRESO: Convocada por funcionarios

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: Si

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: Si

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*No, jamás conocí a nadie.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*El tiempo de mandato es muy corto y se precisa gente de confianza, toda vez que la administración pública está viciada por gente que considera que es una beca de por vida ya que el egreso por mal desempeño es casi imposible, que por costumbre tiene afinidad de afiliarse a los gremios para sacar el mayor provecho a las licencias, y que no importa quien esté en un cargo de dirección siempre y cuando redunde en un beneficio personal, no hay conciencia de unidad, de equipo o de servicio público.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*No, para nada. El sistema es un desastre porque permite cualquier tipo de discrecionalidades.*

4) *Suena muy contundente su respuesta. ¿Por qué considera eso?*

*Porque la prueba demuestra que no funciona. ¿Acaso conoces casos de directivos que se eligieron en un concurso y que ganaron por su experiencia? Me estás pidiendo que sea sincera. Bueno, todos saben que no funcionan.*

5) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Para ocupar un cargo directivo hay que tener un mínimo conocimiento del funcionamiento de la administración pública, liderazgo, valores gerenciales y*

humanos. Para mí son requisitos mínimos sin los cuales no es posible gerenciar en el Estado.

6) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*No para todos los niveles. La estabilidad sin una evaluación objetiva y ágil no trae buenos resultados. Puede ser que en algunos niveles, pero muy contados. No todos.*

7) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*No. Como te decía, si los concursos son una mentira, no hay forma de que la carrera de la posibilidad de acceder. Es simple.*

8) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿por qué?

*No, nunca tuve la posibilidad, ya que siempre estaban "pre seleccionados" los candidatos por el gobierno de turno y el gremio. Y yo siempre trabajé de forma independiente.*

9) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública?

*Comodidad, flojera, con la sensación de impunidad que si no trabajan o tienen un mal desempeño, a lo sumo serán trasladados, nunca perderán el trabajo, y siempre mantendrán los supuestos derechos adquiridos. Muchos no están capacitados y algunos no pretenden tampoco capacitarse. Por lo general abusan de la planta permanente para tener un salario fijo y buscan los negocios paralelos.*

10) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*No he formado parte de la carrera nunca. Siempre fui convocada porque conocía a alguien que sabía que podía confiar en mi trabajo y dedicación.*

11) A modo de cierre, ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Mediante un concurso público transparente, sin presencia de los gremios, y con la posibilidad de perder el cargo por supuesto mediante una indemnización.*

*Si se modificara la estabilidad y se pudiera despedir al personal con causa o sin ella con la debida indemnización, el personal podría comprometerse más con sus funciones, inclusive los cargos directivos. Para mí sería una forma de facilitar las cosas.*

#### V.II.e) Informante clave número 5

FECHA DE LA ENTREVISTA: 13-04-21

EDAD: 68 años

GENERO: Masculino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 1985

SITUACION DE REVISTA: Planta Permanente

FORMA DE INGRESO: Por un conocido

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: No

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Si, conocí algunos. Me ha tocado formar parte del proceso en algunos concursos y si, pude conocer varias personas designadas por concurso. Después algunos se fueron y otros siguen todavía.*

2) *¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?*

*Me parece que es algo que viene desde hace muchos años y que ninguna gestión quiere cambiar. A todos les conviene dejar las cosas como están porque de esa forma pueden sacarse de encima a los que estaban y poner a los propios. Es más, en general los que estaban muchas veces se van solos cuando cambia una gestión. Algunos resisten, pero en general se van solos porque saben que al no tener estabilidad porque no llegaron por concurso se tienen que ir. Lo de la excepción es la verdad una historia que se repite porque como vienen de la política no tienen los requisitos que exige el SINEP para acceder a los cargos. Los que si los tienen en general son los compañeros de carrera, pero pocas veces son tenidos en cuenta porque trabajan lo mismo, ponen su experiencia pero no tienen el cargo.*

3) *¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?*

*Depende a que se considere los mejores. Cuando hablamos de los mejores tenemos que pensar mejores para quien. Porque la verdad es que si queremos lo mejor para el cumplimiento de los objetivos que plantea la gestión, a veces es mejor que trabajen con su gente. Lo que pasa es que acá hay que hacer cambios de fondo. Pero como te decía, a nadie le interesa demasiado hacer esos cambios. Porque cada vez que se intentaron no anduvieron bien y siempre salió gente herida.*

4) *¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?*

*Y, tiene que conocer al Estado. Si no conoce del Estado la va a tener difícil. Tiene que saber acompañar al equipo y tener conocimientos técnicos. Vos pensá que un cargo directivo no es cualquier cosa, y las exigencias deberían ser muchas. Nuestro convenio colectivo es muy clarito con estas características. A eso súmalo bastante de política para poder manejarse con las autoridades.*

5) *¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?*

*Yo creo que para la gestión del Estado sería positivo porque sería darle más continuidad a distintas políticas que cada vez que cambia el funcionario quedan inconclusas. También me parece que es una forma de darle movilidad ascendente a la carrera. No te olvides que estamos hablando de cargos que ya están en la carrera y que tienen estabilidad.*

6) *¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?*

*Desde ya que sí. Solo sería necesario que se hagan los concursos. Mirá, en general se presenta cualquier cantidad de gente a los concursos, pero siempre los que sacan la diferencia son los compañeros de adentro, porque son los que tienen la experiencia y eso se valora en un concurso. Los antecedentes tienen peso, y muchos se quedan en el camino por falta de antecedentes. En eso el sistema es bueno para valorar la experiencia y sostener la carrera.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porque?

*No. Nunca tuve esa inquietud.*

8) Según su visión, ¿Cuáles son los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública?

*Son personas comprometidas con los ciudadanos. Si vos le preguntas a un compañero que tiene cierta antigüedad te va a decir que lo que más lo gratifica no es la plata, obvio, sino que es poder hacer algo por la gente. Claro está que no todos cumplen ese rol y acá, acá hay de todo, pero no es muy distinto que en otros lados.*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*Nunca me preocupe demasiado por mi carrera por distintas razones. A veces porque me tenía que ocupar de otras cosas, mi contexto familiar, y varias cuestiones personales. Pero creo que si me hubiera interesado podía haber crecido más. Yo cumpla con mi trabajo correctamente pero no me dedique a crecer en la carrera. Y ahora ya estoy grande para eso.*

10) A modo de cierre, ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Me parece que los mecanismos están bien. El sistema tiene prevista una veeduría gremial de ambas representaciones de los trabajadores. Se exige la presencia de profesionales externos, las pruebas son complejas e incluso ahora se pide también que se presenten proyectos.*

*Lo que habría que cambiar es un aspecto cultural para darle más fiabilidad que por muchas razones se fue perdiendo. Pero si lees las resoluciones y la normativa vas a ver que el sistema es muy bueno.*

#### V.II.f) Informante clave número 6

FECHA DE LA ENTREVISTA: 14-04-21

EDAD: 44 años

GENERO: Masculino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2016

SITUACION DE REVISTA: No presta servicios actualmente

FORMA DE INGRESO: Designación transitoria

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: Si

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Si, tuve la oportunidad de conocer personas que ingresaron bajo esta modalidad.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública son designados por excepción y de manera transitoria?

*Considero que los motivos podrían deberse al recambio de personal que existe de los equipos políticos elegidos en elecciones nacionales o provinciales, evitando de esta manera sumar personal al staff permanente del Estado.*

*Al ser cargos ejecutivos suelen ser personas con diferentes capacidades técnicas que en muchos casos vienen del ámbito privado, y se alinean fácilmente con la estrategia de conducción.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*No me parece que sea un sistema correcto. Se elige a quien más experiencia tiene en el ámbito público, dejando con muy pocas chances al que viene de afuera. Este tipo de concursos públicos están hechos para quienes tienen años en el Estado y no son realmente abiertos a la población capacitada en general para cubrirlo. Quienes provienen del sector privado prácticamente no tienen oportunidad por la forma en que están armados los concursos en el Estado.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Capacidad de liderazgo, entrega, honestidad. Dedicación exclusiva sí, pero sin que eso implique una inhabilitación profesional.*

*Conocimiento en el puesto, por trayectoria o por haberlo llevado a cabo en otro ámbito o en la misma administración pública. De todas formas yo no cerraría estos concursos a rendir exámenes de conocimiento del Estado, lo tomaría como una empresa más.*

*Cuando se selecciona un personal en cualquier puesto fuera del Estado, no son parte del concurso el conocimiento de la empresa. Los valores a tener en cuenta deberían ser estrictamente técnicos y de capacidad para la función y no de conocimiento del Estado como algo excluyente.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*La estabilidad debe estar representada por el desempeño. Deben existir evidencias y objetivos cumplidos. No acepto la estabilidad con objetivos propuestos que no terminan siendo cumplidos. No acepto la eternización en los cargos. Me parece algo terrible. Las personas deben demostrar todos los días su capacidad para ocupar un puesto de trabajo. Esto genera que estos cargos no sean explotados en su mayor expresión dado a que es lo mismo hacer que no hacer, ya que conserva la estabilidad laboral.*

*Se tiene que entender que, el no hacer, es un gasto desperdicio que todos debemos afrontar. Quien no cumple los objetivos propuestos al inicio del año debe ser pasible de ser desplazado de su cargo.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*Es viable. No es frecuente. Existen casos que han llegado a ocupar esos puestos, pero no es la regla.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿por qué?

*No. He ocupado el cargo directivo de forma transitoria y no me han dado la oportunidad de concursar.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública Nacional?

*Los rasgos son que es lo mismo el que trabaja que el que no, ya que es muy difícil progresar, tan difícil como perder la categoría o el trabajo.*

*No hay objetivos claros. Se busca siempre la forma de zafar, de no comprometerse. Existen muchas licencias y los gremios ocupan un lugar clave en este no funcionamiento del sistema. La sindicalización es tremenda.*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*Mi percepción es que la burocracia del Estado entorpece todo tipo de proceso que desgasta a quien viene de otro ámbito, dificultando cualquier tarea que se quiera desarrollar imposibilitando la gestión ágil lo cual me motiva a salir de la estructura y seguir mi crecimiento profesional en sitios que me lo permitan. Entiendo que la carrera administrativa en la administración pública está muy ligada al estancamiento profesional.*

10) Para finalizar me interesaría saber ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*El mismo que existe, pero valorando por igual el que pertenece al que no pertenece.*

*Donde se presenten evidencias de conocimiento, cursos de posgrado, experiencia laboral previa en el puesto, capacidades de liderazgo, antecedentes en la dirección o conducción de equipos, ideas y proyectos a realizar, planes previos a la gestión y que sean parte de los objetivos a cumplir. Hoy el conocimiento de la administración pública es un valor que considero no suma para liderar y es un valor que se toma con importancia para ocupar estos cargos, es decir, es muy difícil alcanzar la posición para un externo al estado. Al menos es mi visión.*

#### V.II.g) Informante clave número 7

FECHA DE LA ENTREVISTA: 30-3-21

Edad: 51 años

GÉNERO Femenino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2014

SITUACION DE REVISTA: Contratada por Art 9° Dto. 1421/02

FORMA DE INGRESO: Por intermedio de un conocido

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: No

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*No, no conozco a nadie haya ingresado en esas condiciones.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública son designados por excepción y de manera transitoria?

*Para poder incorporar a nuevas personas al momento del cambio de gestión que sean afines a los nuevos políticos.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*No, de ninguna manera. En mi paso por la administración pública pude ver como algunos concursos son organizados en función a las características y desempeño de los candidatos previamente elegidos, es decir que es solo a los fines de acomodar a una determinada persona que ya designada.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Conocimiento y experiencia en el puesto que va a ocupar, y en no pertenecer a ningún partido político.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Independientemente de la estabilidad considero que lo positivo sería que las decisiones y proyectos se armen en función del bienestar de ese Organismo y no en pos del partido político de turno. El ser designados por periodos cortos no se piensa en las consecuencias que puede traer a largo plazo y necesitan resultados inmediatos que no son viables ya que no se ajustan a la realidad.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*La verdad, te soy sincera, no conozco el actual sistema de carrera.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo?

*No, ¿porque? En primer lugar no tuve el tiempo suficiente para prepararme, y también sentí que en caso de haber participado, el concurso carecía de transparencia y la elección era muy parcial. Que quiero decir con esto, que no iba a tener posibilidades.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública?

*Poseen metas a corto plazo ya que no es posible proyectar un futuro por la inestabilidad de las contrataciones lo que lleva a un desinterés total por la tarea. Otra de las características es que es raro encontrar a personas con interés en el puesto desempeñado ya que llegan por una vacante y por referencia de algún conocido y no por su capacidad o real interés en el trabajo.*

9) ¿Cómo considera que viene desarrollándose su carrera administrativa hasta el momento?

*Mi carrera me parece un desafío sumamente interesante y soy optimista Los compañeros más antiguos no están muy satisfechos, pero yo creo que es posible desarrollarme en la administración pública. Creo que mi visión tiene que ver con que estoy en un organismo descentralizado y acá se parece más a una empresa.*

10) A modo de cierre, ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Los puestos deben ser ocupados por personas idóneas, al momento se selección se deberá valorar el conocimiento sobre el puesto a ocupar y la elección debe ser hecha por personas imparciales que no tengan un interés en la elección. Es decir, que si uno de los postulantes es amigo del reclutador no es muy muy difícil saber a quién va a elegir.*

#### V.II.h) Informante clave número 8

FECHA DE LA ENTREVISTA: 31-03-21

Edad: 45 años

GENERO: Masculino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2006

SITUACION DE REVISTA: Contratado

FORMA DE INGRESO: Art. 9 Ley 25.164

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: No

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: No

1) ¿Alguna vez conoció a alguien que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas por intermedio de un concurso público?

*Sí, pero hace ya 11 años del último, hoy se encuentran todos jubilados.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*Porque desgraciadamente, la administración pública dejó de ser un lugar de carrera administrativa y pasó a ser un lugar de conocidos y gobierno de turno que se alternan por encima del curriculum.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*Considero que actualmente no existe sistema de concurso alguno, solo un papel que dice quien sigue, no hay concursos.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Creo que la experiencia en la función excede a cualquier título y claramente a la agrupación política de turno.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Si realmente fuesen idóneos para el cargo, la estabilidad en su cargo es positivo para la estabilidad laboral del resto de los empleados. De lo contrario el sistema no funciona.*

6) ¿Cree usted que con el sistema actual de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*Claramente no. Hace años dejó de existir la carrera administrativa y sobretodo, la igualdad de oportunidades. No hay ninguna carrera.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porqué?

*No, porque el requisito de título universitario es excluyente, aunque cubra todos los demás requisitos. Y aunque haya ingresado con el ex escalafón SINAPA, el cual me permitiría acceder como excepción por no poder bloquear la igualdad de oportunidad, como te decía en preguntas anteriores, no existe.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública Nacional?

*Siempre me pasa que digo que amo trabajar en la administración pública. Pero hace muchos años que solo un 10% de los empleados trabaja para mantener los sueldos del otro 90%. Hoy como rasgo distintivo positivo, no podría destacar ninguno. Es una gran pena, pero una gran realidad.*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*He hecho lo mejor posible, sin amiguismo ni bandera política. Me siento orgulloso de a donde llegué y también frustrado por no tener posibilidad de ascender. Ya llegué a mi techo laboral, lo que duele un poco, pero por el otro sé que fueron por mis logros y sin deberle nada a nadie. Ojalá algo cambiase para que vuelva esa igualdad prometida y pocas veces cumplida.*

10) A modo de cierre, ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Deberían volver a habilitar los concursos, con las reglas correspondientes, de manera abierta, sin designaciones transitorias, pero modificando que nadie del lugar destino sea parte de la comisión evaluadora. Solo un organismo*

*autárquico y objetivo que se encargue de evaluar cada posición conforme las presentaciones realizadas, validando la formación, experiencia, desarrollo, antigüedad, evaluaciones y claramente igualdad de oportunidades.*

V.II.i) Informante clave número 9

FECHA DE LA ENTREVISTA: 31-3-21

EDAD: 39 años

GENERO: Masculino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2008

SITUACION DE REVISTA: Planta Permanente

FORMA DE INGRESO: Concurso

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: No

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*La verdad que no había conocido casos hasta los concursos que se hicieron en el 2018 y 2019 donde algunos concursos salieron. Pero para atrás nunca había visto ningún concurso para funciones ejecutivas.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*Porque no reúnen los requisitos para los cargos, a veces porque no tienen ni siquiera título universitario y ocupan cargos para los que tendrían que tener título de posgrado.*

3) Eso se refiere a las excepciones, ¿y respecto de las designaciones transitorias?

*Por lo mismo, como no se pueden designar en forma permanente porque no tienen los requisitos los designan transitoriamente. Si vos me preguntas porque, todos sabemos que es porque quieren poner a los amigos. Nunca vas a ver un tipo de carrera que ocupe un cargo directivo. Yo cumpla con todos los requisitos y tengo que ver como cambian permanentemente los funcionarios y nunca nos dan la oportunidad. Imaginate como te podés sentir cuando llega un tipo sin ninguna experiencia, le tenés que hacer todo el laburo y él manda y encima se la cree. Y a veces tienen unos humos terribles.*

4) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*Mira, sería injusto cargar contra el sistema de concursos cuando el problema está en otro lado. El sistema es bueno, bastante completo y con suficientes controles. Fijate que no llaman a concurso nunca, justamente porque el sistema los controla bastante. De todas maneras hay cosas que se podrían mejorar para hacerlos un poco más transparentes.*

5) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Tiene que comprender donde está y para qué. Tiene que saber mantener el equilibrio emocional cuando se enfrente a todos los problemas que tiene el empleo público. La honestidad es un valor que se descarta debe poseer.*

*Pero para mí es fundamental que conozca el estado, porque es diferente en cuanto al personal, los tiempos, y todo su funcionamiento.*

6) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Para mí sería positivo si designas personas idóneas. Si vas a hacer los concursos para dejar clavado al tipo que designaste transitoriamente no me parece bien. Eso sí, hay que bancarse que si concursas y gana otro distinto al que está puesto debes sacar al que esta y poner al que ganó. ¿Vos crees que lo van a hacer?*

7) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*Olvidate. No existe ninguna posibilidad. Por varias razones. Pasan los años y nadie llama a concurso. A veces te ponen en los perfiles trabas tan grandes que te das cuenta que no tenés nada que hacer ahí. La verdad es que no se hacen esfuerzos para que la gente pueda aspirar a un cargo directivo.*

8) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porque?

*No nunca. Primero porque prácticamente no hubo. En mi organismo nunca hubo concursos. Si vi en otros lugares, pero estaba claro que esos concursos estaban muy marcados. Al menos era lo que pensaba. Más de una vez me tenté de participar pero la verdad es que sentí que era un esfuerzo gratuito.*

9) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública Nacional?

*Y, está muy resignado a formar parte de un gran paquete de personas que es menospreciada y muy poco valorada. Muchos se llenan la boca hablando mal de los empleados públicos, pero no saben ni de que se trata.*

*Lo que tenemos es una gran facilidad de adaptación a los cambios de jefe, que en otros ámbitos no se da. En general es buena gente, hay muchos familiares trabajando en el mismo lugar.*

10) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*Como decirlo en forma elegante. No hay carrera. Si quiero mejorar me tengo que ir. Pero es difícil irse porque quedaste marcado porque fuiste empleado público. Yo siento que estoy clavado acá y que es difícil salir, pero ¿carrera?, no.*

11) Para terminar, ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*El mejor mecanismo es el que demuestra y garantiza transparencia. No soy yo el que tiene que decir cuál es el mecanismo, no soy especialista en la materia, pero cualquier cambio que hagan tiene que garantizar la transparencia, sino estamos en la misma. El secreto pasa por ahí y de esa forma vas a tener más participantes y vas a tener más posibilidades de elegir al mejor. Pero mientras todos sepamos que no son transparentes se presentará poca gente y vas a elegir, no entre los mejores sino entre los pocos que participaron.*

V.II.j) Informante clave número 10

FECHA DE LA ENTREVISTA: 26-04-21

EDAD: 46 años

GENERO: Femenino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2014

SITUACION DE REVISTA: No está trabajando actualmente

FORMA DE INGRESO: Contrato Art. 9

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: No

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Si. Pero uno solo. Supe de alguno más pero no lo conocí personalmente.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*Porque no cumplen los requisitos porque se nombra a la gente por amistad o por favor y no porque cumpla con las capacidades que debería tener para tener ese cargo.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*Si, pienso que sí. El caso que conocí resultó transparente y debió estudiar muchísimo para poder ganar ese concurso.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Bueno, en primer lugar cumplir con los requisitos que se piden, no salir por excepción. Eso en primer lugar. Después como en cualquier trabajo, pero acá en particular no debe tener antecedentes por corrupción.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Para mí la estabilidad es negativa en todas las posiciones, no solo en los directivos. Es como en la vida, donde sentís mucha seguridad. Lo que hace la estabilidad en los cargos es que termina tendiendo a la mediocridad. La falta de miedo a perder el trabajo, si eso no está en juego tendés a no salir de tu zona de confort, a quedarte en lo que sabes, a no progresar.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*Yo creo que sí. El tema es que debería cambiarse esa metodología de obligar a renunciar o disolver el cargo para sacarse de encima a los directivos que no son afines.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porque?

*No nunca participé porque no vi oportunidades que me motiven a participar.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública Nacional?

*Para mí la poca productividad. Yo no podría decir que la gente no se capacita. Hay de todo, no podés generalizar, pero me parece que en el ritmo en la eficiencia de las cosas, es donde no los veo agarrar ritmo.*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*Yo simplemente tuve un contrato pero no lo considero carrera estrictamente. No integré la carrera administrativa.*

10) ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Me parece que hoy como esta, está bien, lo que pasa es que no se cumple. No hay concursos y salen todos por excepción. Debería valorarse mucho a los que hoy están adentro y para cubrir el cargo con alguien de afuera debería ser y demostrar que es mucho mejor que los que están adentro.*

#### V.II.k) Informante clave número 11

FECHA DE LA ENTREVISTA: 28-05-21

EDAD: 46 años

GÉNERO: Masculino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2003

SITUACIÓN DE REVISTA: Planta Permanente

FORMA DE INGRESO: Pasantía

OCUPÓ ALGUN CARGO DIRECTIVO: Si. Director de Negociaciones con Organismos Internacionales.

OCUPÓ ALGUN CARGO POLÍTICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Sinceramente no conocí nunca a nadie que haya ingresado en un cargo directivo por concurso*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*Desde mi punto de vista se trata únicamente de razones políticas, dejando de lado las meritorias. Hoy prevalece el mérito político por encima del mérito profesional y la capacitación. Entonces se eligen a los amigos o los favores políticos sin importar demasiado la capacitación.*

*Reconozco que hay casos de amiguismo político y profesionalización, pero son muy pocos. En general, solo importa el vínculo político.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*No, así de simple. El sistema actual tiene miles de defectos que permiten que la selección recaiga en personas que no están capacitadas y deja afuera a muchos que si lo están.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Principalmente un cargo directivo requiere de un funcionario con probada honestidad, experiencia y formación profesional acorde al cargo que va a*

*ocupar. Además de eso debería saber conducir equipos de trabajo, sino no podría ser directivo del Estado.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Mi opinión es que sería positivo, pero siempre que accedan por concursos transparentes.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*No, de ninguna forma. No hay ninguna relación entre el sistema de carrera y la posibilidad de acceso a los cargos directivos. Si querés acceder a una posición directiva tenés que buscar otras opciones porque la carrera no te va a acompañar o no te va a facilitar el acceso.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porqué?

*No participé nunca porque en general, no se realizan concursos para estos cargos. Se hacen algunos cargos simples muy cada tanto, pero los puestos directivos no se concursan, esto es así y se sabe.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública Nacional?

*No podría hacer una generalización. No hay rasgos distintivos que sean comunes a todo el personal, cada uno de ellos tiene rasgos particulares.*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*Buena, pero los tiempos son excesivamente largos para acceder a derechos de estabilidad y remuneración adecuada al cargo y formación profesional.*

10) Para concluir, según su criterio, ¿cuál sería el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Pienso que el mejor mecanismo es por concurso público, que sea realmente transparente y sin ningún tipo de suspicacias. Si se hace de esa forma sería un buen mecanismo de selección.*

#### V.II.I) Informante clave número 12

FECHA DE LA ENTREVISTA: 28-04-21

EDAD: 59 años

GÉNERO: Masculino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 1987

SITUACIÓN DE REVISTA: Planta Permanente

FORMA DE INGRESO: Por concurso

OCUPÓ ALGUN CARGO DIRECTIVO: Si

OCUPÓ ALGUN CARGO POLÍTICO: No

1) ¿Desde su ingreso en la administración, tuvo la oportunidad de conocer alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Si, conozco varias personas que han ingresado por concurso a cargos con funciones ejecutivas*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*La verdad que no se con certeza. Me imagino que debe ser porque no hay concursos. A mí me consta la falta de concursos y supongo que cuando asumís como funcionario y te encontrás a posibilidad de poner a tu gente sin inconvenientes lo hacés.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*No, desde mi punto de vista el actual sistema no resulta el ideal para la cobertura de los puestos de dirección. Mi sensación es que no estaría dando los resultados esperados.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Para acceder a las posiciones directivas se deben tener determinadas condiciones particulares. Para mí deben contar con Idoneidad, antecedentes comprobables, experiencia en la posición que va a desarrollar, liderazgo, carácter, dedicación, y mucho profesionalismo.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Para mí resulta siempre positivo que haya directivos que tengan estabilidad en su cargo. Mi impresión es que eso permite que se desarrollen políticas a largo plazo.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*Es posible pero improbable. La posibilidad siempre está en tanto llamen a concurso, pero creo que resulta muy difícil.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porqué?

*No, porque nunca creí que tendría chances de ganar el concurso.*

8) ¿Podría, según su experiencia, efectuar una descripción de las características del personal que trabaja en la administración pública?

*La pregunta que me hace es muy amplia y cualquier generalización induce a error. En la administración pública trabajan un grupo de personas que es diverso, heterogéneo, complejo y que no puede ser caracterizado de manera simplista. Justamente lo que hay que evitar son las simplificaciones.*

9) ¿Si pensamos en el desarrollo de su carrera administrativa como la evaluaría hasta el momento?

*Creo que podría mejorarse. También me parece que sería conveniente establecer un estamento del servicio civil, al que se ingrese por concurso y establecer parámetros superadores para la promoción de los funcionarios.*

10) ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Por concurso interno en primer lugar, dando prioridad de esta forma a quienes han desarrollado una carrera administrativa. Recién si no hay candidatos adecuados, pasar a realizar un concurso externo, transparente e imparcial.*

#### V.II.m) Informante clave número 13

FECHA DE LA ENTREVISTA: 30-04-21

EDAD: 44 años

GÉNERO: Masculino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2005

SITUACIÓN DE REVISTA: Planta Permanente

FORMA DE INGRESO: Concurso público de oposición de antecedentes y curso de capacitación obligatorio.

OCUPÓ ALGUN CARGO DIRECTIVO: No

OCUPÓ ALGUN CARGO POLÍTICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Jamás conocí ningún directivo que hubiera sido designado por concurso. Y eso que llevo varios años dentro de la administración pública, pero jamás conocí a nadie que hubiera llegado a ocupar un cargo ejecutivo por concurso.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la APN son designados por excepción y de manera transitoria?

*Los cargos implican una retribución dineraria elevada, de ahí que sean asignados por vinculación personal, como familiares y amigos o por cuestiones partidistas que tienden a beneficiar a la militancia que estuvo a favor de un candidato, apoyando a quien resultó electo, etcétera. De esta manera, se habilitan excepciones a los requisitos básicos que implican estudios, antigüedad y experiencia con la justificación de ser transitorios, hasta que se cubran por concursos que, en la práctica, nunca se realizan.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*En la actualidad casi no se realizan concursos públicos, salvo algunas excepciones muy específicas. De todas maneras, dichos concursos pueden ser manipulados para beneficiar específicamente a un candidato. Por ejemplo, estableciendo un perfil para el cargo que coincide con el currículum de la persona que va a ser beneficiada. Por este motivo, incluso cuando se realice un concurso, la selección no siempre garantiza que se elija a los mejores.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Para mí debe tener conocimiento amplio en la temática, capacidad de gestión y liderazgo.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Los cargos en la administración pública hasta el nivel de Director General o Director Nacional deberían ser concursados y gozar de estabilidad. Esto no excluye que ciertas Direcciones específicas pudieran ser cubiertas por una designación política, pero tales casos deberían ser excepcionales.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*Desde el punto de vista teórico, el sistema de carrera permite que el personal pueda presentarse a los cargos jerárquicos. En la práctica, como comentaba anteriormente, estos cargos son cubiertos casi invariablemente por designaciones políticas.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porqué?

*Nunca participé, ya que en mi ámbito de trabajo nunca se realizaron concursos para esos cargos.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública Nacional?

*La estabilidad del empleo público provoca, en el corto o mediano plazo, la falta de profesionalismo del personal. Esto se percibe incluso en aquellas personas que tienen estudios de grado y posgrado. Esta falta de profesionalismo se evidencia en la lentitud en la producción, el ausentismo o incumplimiento horario, y en otras fallas que afectan el funcionamiento del Estado en su conjunto.*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*Luego de 16 años de actividad estoy reconocido como un profesional eficiente en mi puesto de trabajo. Sin embargo, más allá de ese reconocimiento, que tengo que revalidar en cada cambio de gestión política, no tengo una perspectiva de una mejora profesional.*

10) ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Como comentaba, pienso que los cargos deberían ser cubiertos por un sistema de concursos públicos, incluyendo diferentes pruebas de oposición y entrevistas con los candidatos. Además, se debería garantizar la imparcialidad del jurado y que las personas que hayan ocupado el cargo previamente mediante una designación política no puedan presentarse o, al menos, que no se les compute ese cargo a los fines de la antigüedad o experiencia en la función.*

#### V.II.n) Informante clave número 14

FECHA DE LA ENTREVISTA: 12-04-21

EDAD: 40 años

GÉNERO: Femenino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2011

SITUACIÓN DE REVISTA: Planta Transitoria

FORMA DE INGRESO: Por un conocido

OCUPÓ ALGUN CARGO DIRECTIVO: No

OCUPÓ ALGUN CARGO POLÍTICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Si, conocí alguna persona que logró ingresar a un cargo directivo con Funciones Ejecutivas. Pero muy pocos casos.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*Yo creo que esto pasa para acompañar la gestión del funcionario de turno, y poder llevar a cabo las medidas que el considere pertinentes durante su mandato. Esto le garantiza poder seleccionar para su mandato a quien quiera.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*No, para nada. Desde mi punto de vista no funciona.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Un funcionario directivo debe ser competente para el cargo, tener habilidad para el trabajo en equipo y saber conducirlo.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Sí, siempre y cuando este genere posibilidad de ascenso y/o premios a quienes acompañan su trabajo diario. No serviría tener directivos que desconocen la realidad de sus equipos de trabajo porque sino quedaría condenado todo el grupo a causa de la estabilidad del directivo.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*No, para nada. Yo no creo que el sistema, así como está, permita que quienes estamos en la carrera podamos llegar a los cargos directivos.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porqué?

*No, solo participe como integrante del comité de selección en algún concurso por cargos menores.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública Nacional?

*Las personas que me tocó conocer en mi ámbito de trabajo se destacan por ser trabajadores, solidarios y luchadores.*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*Mi carrera la defino como estática.*

10) Que definición particular. ¿Porque la considera estática?

*Porque no hay movimiento ni horizontal ni mucho menos vertical. Es siempre lo mismo. No parece una carrera.*

11) ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Para mi deberían hacerse concursos que avalen y premien al personal de carrera, dado que los directivos muchas veces son designados a dedo y en su mayoría desconocen el trabajo de la dirección en cuestión.*

#### V.II.o) Informante clave número 15

FECHA DE LA ENTREVISTA: 13-04-21

EDAD: 38 años

GÉNERO: Masculino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2007

SITUACIÓN DE REVISTA: Planta Permanente

FORMA DE INGRESO: Por concurso

OCUPÓ ALGUN CARGO DIRECTIVO: No

OCUPÓ ALGUN CARGO POLÍTICO: No

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Sí, pero hace mucho. Es muy raro encontrar directores designados por concurso. Hoy en día casi no quedan*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la Administración Pública Nacional son designados por excepción y de manera transitoria?

*Porque todos lo hacen así. Cada uno que llega hace lo mismo. Los cargos están politizados.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*No porque sigue funcionando la dedocracia.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*El directivo debe tener honestidad, responsabilidad y competencias suficientes para el cargo que va a ocupar.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*Para mí es negativo. Los funcionarios tienen que poder designar a los directivos de su confianza. Yo al menos creo eso.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*No, es muy difícil que una persona de carrera llegue a cargos directivos. No recuerdo ningún caso. Es muy pero muy difícil. Si me decís viable, puede ser pero no se da.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porqué?

*Nunca me presenté. Porque dejaban que se presenten los que querían que ganen el concurso y si se te ocurría presentarte quedabas mal visto. Todos sabemos como son los concursos.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la Administración Pública Nacional?

*Nosotros nos caracterizamos por ser adaptables a todo tipo de cambios. Los cambios son habituales y forman parte de nuestro día a día.*

9) ¿Cuál es su percepción respecto del desarrollo de su carrera administrativa hasta el momento?

*La carrera es lamentable dado que la mayoría de los empleados públicos tienen que tener otro emprendimiento para llegar a fin de mes. Es muy difícil avanzar a los tramos avanzados e imposible a los directivos. Eso arruina cualquier carrera posible.*

10) ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Para mi deberían cubrirse con un concurso transparente donde una entrevista no valga más que un examen y un curriculum. Si le das el mismo valor a la entrevista que a un examen de competencias dejas que te digiten el concurso.*

V.II.p) Informante clave número 16

EDAD: 76 años

GENERO: Masculino

AÑO DE INGRESO EN LA APN: 2015

SITUACION DE REVISTA: No forma parte de la carrera

FORMA DE INGRESO: Designación política

OCUPO ALGUN CARGO DIRECTIVO: Si

OCUPO ALGUN CARGO POLITICO: Si

1) ¿Ha conocido alguna persona que haya ingresado en algún cargo con Funciones Ejecutivas a través de un concurso público?

*Si, en reiteradas oportunidades tuve conocimiento de personas que ganaron sus cargos por concurso. Lamentablemente luego se les pidió la renuncia a la mayoría de ellos ante el cambio de gestión. Fue una pena porque eran profesionales muy destacados y con comprobados antecedentes.*

2) ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales los cargos directivos en la APN son designados por excepción y de manera transitoria?

*Cuando uno forma un equipo de trabajo lo debe conformar con la gente que considera que es la ideal para acompañarlo. La falta de flexibilidad en un país como el nuestro hace muy difícil gestionar sin gente propia. Mirá, esto es como si un director técnico de fútbol no pueda elegir a sus jugadores. Soy un convencido que mi equipo me lo debo armar yo. Esto no quiere decir que no pueda encontrarla dentro de la estructura y los coloque a trabajar en puestos directivos. Tranquilamente puede pasar y en mi caso lo hice cuando encontré las personas adecuadas. Pero necesito gente que piense como yo, que sea superior a mí. Y me parece que estas son las razones por las cuales los directores son elegidos en forma transitoria.*

3) ¿Considera que el actual sistema de concursos públicos, permite seleccionar a los mejores para cubrir los cargos directivos?

*No, de ninguna forma. En los concursos les imponen a veces incluso lo que hay que estudiar con manualcitos que deben memorizar. De esa manera, cualquiera que ha leído un poco puede aprobar el examen. Pero mi visión es que deben ponderarse otros factores, otras competencias. Pero no se pone énfasis en cuestiones como la habilidad para dirigir personas. Si el directivo no sabe dirigir personas, al grupo, no sirve como alto directivo público.*

*El sistema actual permitiría que una persona que estuvo vegetando 30 años y haciendo cursos gane el concurso. Pero no tiene el conjunto de habilidades que exige un puesto directivo.*

*Hay requisitos que no tienen que ver con el verdadero mérito que es el que se gana en la cancha. Por más que tenga 5 posgrados puede no servir como funcionario público por falta de otros valores que con concursos que solo evalúan antecedentes y exámenes no se pueden determinar.*

4) ¿Cuáles son las características que, en base a su experiencia, considera usted relevantes en un funcionario para ocupar un cargo directivo?

*Primero el liderazgo. Con el poder no se conduce a la gente. La gente se conduce con prestigio, no con poder sino con autoridad. Ese para mí es un requisito fundamental. El liderazgo es un arte, la autoridad se logra desde el liderazgo, el arte de hacer que la gente responda porque reconoce al líder.*

*Después, debe ser motivador. La gente no trabaja solo por el dinero. El funcionario debe saber como dar libertad para crear, y para hacer eso, el directivo debe también saber enseñar.*

*Un factor que siempre trato de transmitir a los directores es que mantengan la humildad. No se convence desde la soberbia sino desde la humildad. El directivo no debe tener miedo que la gente crezca y sepa más que yo. A lo largo de mi carrera siempre me rodee de los mejores y nunca, nadie me serruchó el piso. Hoy veo algunos profesionales que me acompañaron durante muchos años y siento que son mejores que yo. Siempre digo que el maestro se siente contento cuando el alumno lo supera. Debe hacer todo lo posible para que se superen y superen al líder.*

*Creo que también es necesario que el directivo este cerca de la gente, que sepa conversar con el equipo, involucrarse, y debe saber reconocer y agradecer por lo que hizo el otro. Debe saber potenciar las virtudes y no fijarse en sus defectos.*

*Finalmente debe saber escuchar. Quien no sabe escuchar nunca va a aprender.*

5) ¿Considera que sería positivo o negativo para la gestión del Estado contar con directivos que gocen de estabilidad en su cargo?

*No, yo sigo pensando que los funcionarios tienen que tener la posibilidad de elegir sus equipos. No se les puede imponer con quien trabajar. Si yo no me puedo rodear de la gente a la que le confío todo, no puedo trabajar. Mirá yo en mis 12 años de gestión, pocas veces escribí los dictámenes. Siempre los revisé y los coordiné, di mis fundamentos, e intercambiamos opiniones, pero siempre confié en mis equipos. El puesto de conducción es mucho más que un técnico.*

6) ¿Cree usted que con el actual sistema de carrera resulta viable la posibilidad de acceder a cargos directivos?

*Si, definitivamente es viable, lo que no significa que luego no lo vayan a desplazar ante el cambio de gestión. En el año 2018 se llevaron a cabo muchos concursos y hoy casi ninguno queda en el cargo. ¿Entonces, de que sirvió? Posible es, pero hay otras cuestiones a resolver.*

7) ¿Alguna vez participó en un proceso de selección para cubrir un cargo directivo? Si/No, ¿porqué?

*No, nunca porque siempre desde mis inicios me desempeñé en el sector privado, y recién en los últimos 12 años fui convocado para ejercer cargos políticos. Si formé parte de comités de selección.*

8) ¿Cuáles son según su visión, los principales rasgos distintivos que tiene el personal que trabaja en la APN?

*Hay de todo. Te encontrás con personas comprometidas, con ganas de superarse, y de crecer. También hay mucha desmotivación. Hay gente que se siente desmotivada por la forma en que se lleva su carrera. Pero también tenés*

*vagos que no quieren hacer nada y que por el hecho de tener estabilidad hacen de eso un abuso. Y te encontrás con personas que se ponen enseguida a disposición y quieren colaborar, demostrar que saben y lo ponen al servicio.*

9) ¿Cuál sería a su criterio el mejor mecanismo para cubrir los cargos directivos?

*Si van a hacerse por concursos, como te dije antes, concursos que puedan evaluar todas las exigencias que requiere el desempeño de un puesto directivo. Debe haber en el comité de selección un especialista en recursos humanos que tenga experiencia en entrevistas y pueda determinar si posee las competencias necesarias. Yo cuando tuve que diseñar procesos de selección lo hacía siempre con la participación de un experto en recursos humanos. Como te dije, el mejor mecanismo va a ser el que pueda valorar todos los requisitos que te dije que debe tener el líder. Un simple examen no va a ser suficiente.*