

## ¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional

Julia Pomares | Marcelo Leiras | María Page | Soledad Zárate | Josefina Mignone | M. Belén Abdala

La implementación efectiva de las políticas públicas depende, entre otras cosas, de la idoneidad de las personas encargadas de ejecutarlas y de las condiciones institucionales en las que esas personas realizan su trabajo. Por eso, la legislación establece requisitos de formación y experiencia para acceder a cargos de alta responsabilidad técnica en el Estado, prevé mecanismos para asegurar que las nuevas designaciones satisfagan esos requisitos y asegura estabilidad en los cargos por períodos prolongados.

Este documento analiza, de forma exploratoria, el acceso y las condiciones institucionales de desempeño de la alta dirección en la administración pública central del Estado nacional. Se centra en quienes actualmente ocupan Direcciones Nacionales y Direcciones Generales e incluye referencias comparativas a los ministros, secretarios y subsecretarios.

Entre los principales hallazgos se encuentran. 1) De acuerdo con las designaciones analizadas y en contraste con lo que demanda la normativa vigente, nueve de cada diez personas a cargo de direcciones no fueron seleccionadas en concursos. Además, la mitad de los directores nacionales y dos tercios de los directores generales fueron designados a través de la excepción de alguno de los requisitos de la carrera del servicio civil. Las designaciones sin concursos y la

frecuente omisión de requisitos indican que existe un contraste entre lo que valoran las autoridades que designaron a los actuales directores y los atributos que promueven las reglas vigentes. Ese contraste puede asociarse con la prioridad de la lealtad política por sobre otros atributos relevantes o con la urgencia para cubrir los cargos. 2) Los directores actuales llevan, en promedio, tres años en sus cargos. Casi seis de cada diez fueron designados en diciembre de 2011. Un análisis estadístico preliminar revela que no son los cambios de los ministros sino los de los secretarios los que estimulan los reemplazos en las direcciones nacionales y las generales. Esto sugiere que, en general, los secretarios deciden la composición de las posiciones de alta responsabilidad técnica que deberían ocuparse de acuerdo con las reglas de la carrera del servicio civil. 3) Nueve de cada diez directores completó sus estudios universitarios. Casi cuatro de cada diez son abogados. Dada la diversidad de las tareas que se realizan en el Estado, es improbable que la alta concentración de personas formadas en leyes sea adecuada a la naturaleza de los temas a atender. En estas condiciones, es probable que las competencias se adquieran en la práctica. Esta adquisición es más probable cuando los funcionarios permanecen en sus cargos. En los casos en que la baja especialización disciplinaria se combina con baja antigüedad en el cargo, el desarrollo de competencias relevantes para la gestión es menos probable.

### RESUMEN EJECUTIVO

La implementación efectiva de las políticas de gobierno es una condición necesaria para alcanzar los objetivos del Estado. Para eso, hacen falta distintos tipos de recursos: tecnológicos, procedimentales y humanos. Este documento se concentra en los últimos, específicamente en quienes tienen la responsabilidad técnica en un gobierno, comúnmente denominados la alta dirección pública (ADP).

Las características que asume una ADP inciden en las políticas que luego es capaz de implementar<sup>1</sup>. Por eso, en todos los países se establecen **requisitos específicos —de formación y de experiencia— con los que estos funcionarios deben cumplir para acceder al cargo.**

La administración central incluye a los ministerios que integran el Poder Ejecutivo Nacional de los cuales dependen las secretarías, de las cuales a su vez dependen las subsecretarías. Hasta este nivel quedan comprendidos los cargos de designación política del gobierno<sup>2</sup>. Estos no forman parte de lo que aquí llamamos alta dirección pública, sino que asumen la responsabilidad política por la tarea que desempeñan y son designados por el presidente o sus ministros<sup>3</sup>. Por debajo en la cadena jerárquica, están las instancias de dirección técnica encabezadas por los **directores nacionales y los directores generales**, funcionarios que, de acuerdo con el marco normativo vigente, deben ser designados por concurso abierto<sup>4</sup>.

**Pese a que su rol es estratégico, es poco lo que sabemos sobre los responsables de implementar las políticas públicas en la Argentina.** Para conocerlos mejor, CIPPEC recabó información sobre las designaciones de quienes actualmente desempeñan los cargos de director nacional y director general (es decir, quienes constituyen el primer eslabón de la función ejecutiva, o la alta dirección pública del Estado, según la normativa nacional). Con fines comparativos, se relevó también las designaciones de quienes detentan los cargos políticos (ministros, secretarios y subsecretarios) dentro de la ministración central del Estado<sup>5</sup>.

1 Autores como Oszlak (2009) presentan argumentos consistentes a este respecto ya que la profesionalidad de los funcionarios públicos permite un desempeño eficaz de sus actividades.

2 Cao, H. (noviembre de 2008) La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. Ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Buenos Aires, Argentina.

3 El Decreto 357/02 detalla el organigrama de la administración centralizada hasta el nivel de las subsecretarías. En los años sucesivos se realizaron diversas modificaciones sobre la base de ese decreto.

4 Así lo establece el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa -SINAPA- (Decreto 993 de 1991), modificado luego por el Sistema Nacional de Empleo Público -SINEP- (Decreto 2098 de 2008).

5 Para este estudio, se relevaron todas las direcciones nacionales y generales (N=385) a octubre de 2014 y se excluyó las que no contaban con un director designado en ese momento (N=86), según la información consignada en la web de Mapa del Estado. También se relevaron las designaciones de los secretarios y subsecretarios en vigencia (N=210). Cabe destacar que, además de la administración central que conforma el eje del estudio, existen otros organismos que también integran la administración nacional. En total son 23 organismos desconcentrados y 79 descentralizados, a los que se suman las empresas públicas.

La principal distinción entre la conducción política y técnica es el modo de designación. **La selección a través de concursos abiertos procura identificar a los candidatos más idóneos para ocupar los cargos.** Al mismo tiempo, el hecho de que la designación tenga una vigencia de cinco años con posibilidad de extensión a siete<sup>6</sup> es una manera de promover la estabilidad de los funcionarios, dado que sus cargos duran más que el total de un mandato ejecutivo, lo que facilita la sostenibilidad de las políticas públicas.

## ¿Cómo se designa a los directores nacionales y generales en la Argentina?

El requisito legal para acceder a la titularidad en los cargos de función ejecutiva es ganar un concurso de oposición y antecedentes. **Sin embargo, el 90% de los directores nacionales y el 88% de los directores generales en vigencia fueron designados en forma transitoria. La selección de funcionarios mediante concursos es infrecuente.** Los directores nacionales y generales seleccionados por concurso son una pequeña minoría.

Un análisis de las actas de designación muestra que **el 50% de los directores nacionales y el 66% de los directores generales actualmente en funciones fueron designados exceptuando algún requisito establecido en el sistema de carrera de servicio civil**<sup>7</sup>.

En algunos ministerios (como el de Agricultura, Ganadería y Pesca y el de Cultura), todas las designaciones de directores nacionales y generales se realizaron tras exceptuarlos de algún requisito. En otros (como el de Planificación y el de Salud), el porcentaje de directores nacionales y generales exceptuados es inferior al 25% o no se hallaron exceptuados (**ver gráfico 1**).

De acuerdo con el análisis estadístico que realizamos, el haber sido designado sin satisfacer algún requisito está asociado con una menor estabilidad en el cargo. Esta asociación se verifica aun cuando se toman en cuenta otros atributos de los directores como el género, los estudios universitarios y la edad.

La frecuencia en las designaciones que omiten requisitos sugiere que existe un contraste entre lo que las autoridades actuales valoran y

6 Cumplido el plazo de 5 años en el cargo, el funcionario que haya recibido la calificación “sobresaliente” durante dos evaluaciones consecutivas podrá mantener la función ejecutiva por un único periodo de dos años adicionales, luego del cual se deberá llamar a una nueva selección para la cobertura del cargo.

7 Las excepciones consignadas en las actas de designación pueden ser de dos tipos: 1) excepciones en el marco del Art. 11 del SINAPA o el Art. 14 del SINEP; 2) excepciones respecto a la ley de presupuesto sancionada por el Congreso para un año determinado. La primera clasificación es la más importante porque implica que el individuo está exceptuado de requisitos mínimos de acceso a cada nivel escalafonario establecido en la normativa vigente, como por ejemplo años de especialización, título de maestría, experiencia en coordinación de equipos, etc. Sin embargo, no se especifica a cuál de estos requisitos se refiere la excepción. La segunda refiere a los requisitos establecidos en la ley de presupuesto sancionada anualmente por el Congreso nacional.

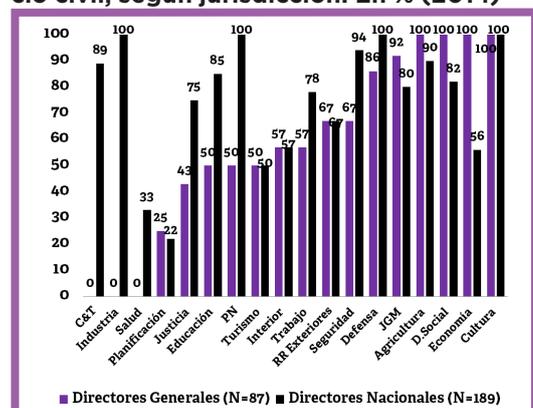
## Alta dirección pública

## Requisitos

## Designaciones

lo que los atributos que las reglas vigentes procuran promover. Es probable que se busque un mayor alineamiento político de estos funcionarios con el presidente, el ministro o el resto de los cargos políticos. También es posible que las excepciones procuren responder a necesidades urgentes y a cubrir más rápido los cargos.

**Gráfico 1. Directores nacionales y generales exceptuados de requisitos de carrera en el servicio civil, según jurisdicción. En % (2014)**



\* Los cargos de directores generales en el Ministerio de Industria están vacantes según la fuente consultada.  
 \*\* El dato de directores generales para la cartera de Salud no fue relevado debido a la falta de disponibilidad de decretos de designación.  
 \*\*\* En C&T no hay directores generales exceptuados de requisitos.  
**Fuente: CIPPEC (2014).**

## ¿Qué sabemos de la formación profesional de los directores nacionales, los directores generales, los secretarios y los subsecretarios?

La formación profesional es la suma de los estudios y aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida, los cuales tienden a mejorar las habilidades y competencias que inciden en el desempeño laboral. La normativa juzga como relevantes a estos saberes y los establece como requisitos para los cargos de función ejecutiva<sup>8</sup>.

CIPPEC registró el porcentaje de funcionarios que completaron estudios universitarios: **el 90% de la alta dirección pública nacional cursó estudios universitarios**. El porcentaje es elevado si se tiene en cuenta que los universita-

rios representan el 6% de la población argentina mayor a 20 años.

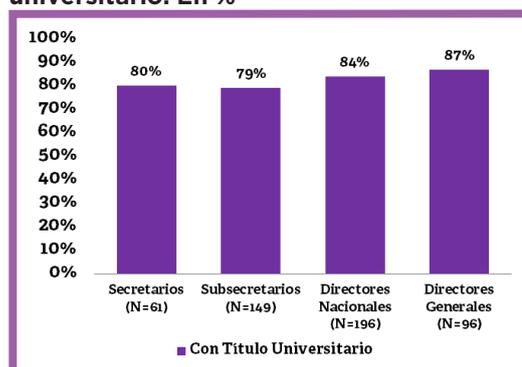
¿Qué sucede con los secretarios y subsecretarios? Aunque a mayor cercanía con la presidencia existe mayor predominio de factores políticos en la designación de funcionarios, **el 80% de los secretarios y el 79% de los subsecretarios son graduados universitarios**. Esto indica que existe una valoración positiva de la formación universitaria, más allá de la naturaleza del cargo en cuestión (sea política o técnica). (Ver gráfico 2).

De esta mayoría universitaria, los abogados representan el 38% de la alta dirección pública y el 31% de los secretarios y subsecretarios. En contraste, los graduados en ciencias básicas y aplicadas representan el 18% de los directores nacionales y generales y el 15% de los secretarios y subsecretarios.

La alta concentración de abogados indica que el tipo de formación universitaria de estos funcionarios no siempre se corresponde con la naturaleza de las tareas que deben desempeñar. A este escenario se le suma una alta tasa de rotación que impide a los funcionarios adquirir experiencia en las tareas concernientes al cargo. El resultado es una alta dirección pública con estudios universitarios, pero con un bajo nivel de especialización.

Respecto a otro tipo de experiencias que suman a la formación profesional (como el desempeño de cargos de autoridad partidaria) encontramos que solo tres directores, secretarios o subsecretarios detentan hoy un cargo directivo en un partido político, aunque muchos de ellos militan o participan activamente en alguna agrupación<sup>9</sup>.

**Gráfico 2. Secretarios, subsecretarios, directores nacionales y directores generales con título universitario. En %**



**Fuente: CIPPEC (2014).**

<sup>8</sup> Tanto el SINAPA como el actual SINEP establecen requisitos mínimos de formación profesional para acceder a cargos ejecutivos. Entre los más importantes se destacan la posesión de un título de grado de carrera no menor a 4 años de duración; especialización en el campo profesional afín a la tarea a desempeñar; experiencia laboral pertinente al cargo de al menos 6 años; experiencia en conducción de equipos de trabajo de al menos 3 años. El SINAPA es menos exigente, y establece como requisito la posesión de título universitario o terciario de carrera no inferior a 3 años, y experiencia afín a la función de al menos 5 años. Además, establece como requisito adicional la edad mínima de 30 años para ocupar cargos de nivel A y de 25 para ocupar cargos de nivel B.

<sup>9</sup> Estos datos se solventan en un cruce entre nuestra base de trabajo y la base de autoridades partidarias (nacionales y de distrito) provista por la Cámara Nacional Electoral.

Burocracia

Formación

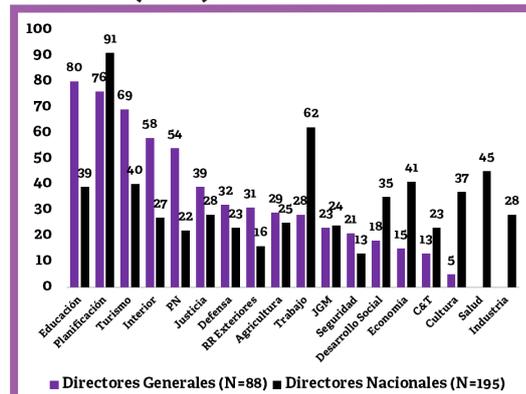
## ¿Cuánto duran en su cargo quienes ocupan las direcciones nacionales y generales?

Según las reglas vigentes, un director podría durar entre un mínimo de cinco y un máximo de siete años en funciones. Sin embargo, **los directores nacionales y generales actuales tienen una antigüedad promedio de tres años en su cargo.**

El 60% de los directores nacionales en vigencia fue designado a partir de diciembre de 2011. Cerca de un tercio (32%) ingresó entre 2007 y 2011. Los directores nacionales con más antigüedad representan solamente el 8% restante. El mismo patrón se mantiene para los directores generales: el 56% lleva un período menor a tres años en el cargo (**ver gráfico 3**).

Las designaciones transitorias reducen la antigüedad promedio de estos funcionarios. Esta práctica puede facilitar la discontinuidad en las políticas públicas.

**Gráfico 3.**  
Antigüedad promedio de los directores nacionales y generales, según jurisdicción. En meses (2014)



Los cargos de directores generales en el Ministerio de Industria están vacantes según la fuente consultada.

\*\* El dato de directores generales para la cartera de Salud no fue relevado debido a la falta de disponibilidad de decretos de designación.

\*\*\* En C&T no hay directores generales exceptuados de requisitos.

Fuente: CIPPEC (2014).

## ¿De qué depende la estabilidad de los directores nacionales y generales?

Podríamos suponer que existe una relación entre cuánto duran los ministros y cuánto duran quienes ocupan los cargos técnicos de mayor jerarquía que de ellos dependen. Sin embargo, el análisis estadístico demuestra que **el reemplazo de los ministros no tiene un efecto sig-**

**nificativo sobre los reemplazos de directores nacionales y generales**<sup>10</sup>. En cambio, existe una asociación positiva entre la designación de un nuevo secretario y la renovación de la estructura de directores nacionales y generales a su cargo. En promedio, **el nombramiento de un secretario coincide con un recambio en la alta dirección pública dentro de los 12 meses subsiguientes a su designación**<sup>11</sup>.

Cuando se designa un secretario, en general se renueva la estructura técnica. Usualmente, esta renovación alcanza el nivel de direcciones nacionales y en menos ocasiones, involucra también a las direcciones generales.

Esto sugiere la existencia de una alta discrecionalidad por parte de los secretarios en la designación de cargos técnicos de la estructura del servicio civil. Esto es consistente con dos interpretaciones: cuando asume un nuevo secretario, ocupa los puestos inferiores con técnicos de su confianza; cuando cambia un secretario, los niveles jerárquicos superiores tienen discrecionalidad para operar cambios en el nivel de direcciones. **Con independencia de la hipótesis explicativa, lo cierto es que estos nombramientos omiten el mecanismo de selección y, frecuentemente, los requisitos de elegibilidad previstos en las normas vigentes.**

## Conclusiones

En síntesis, **la estructura de la alta dirección pública es volátil y cambiante** (hay muchas designaciones y el promedio de antigüedad de los directores es bajo). Esto impacta de manera negativa en la calidad de las políticas: acorta los tiempos de ejecución y facilita el cambio frecuente de las estrategias de implementación. Además, es frecuente que las designaciones de los directores no cumplan las especificaciones legales y, en promedio, coinciden con el nombramiento de un nuevo secretario.

Los datos presentados plantean algunos interrogantes. **¿Por qué en la práctica las designaciones de la alta dirección pública responden más a criterios y mecanismos discrecionales que a los dispuestos por el régimen de la administración pública?** ¿Por qué motivo los secretarios prefieren designar a personas de su confianza para ocupar esas posiciones en lugar de apoyarse en el personal de carrera de los ministerios?

Una explicación posible es que los mecanismos establecidos en el régimen del empleo

10 Se corrieron regresiones de MCO y test de medias para estudiar el efecto del nivel (es decir, del cargo) sobre la duración. Los resultados indican que se removió menos a los ministros que a los cargos jerárquicamente inferiores.

11 Se comparó la duración promedio de los directores nacionales y generales con la de secretarios, subsecretarios y ministros. Sobre un total de 18 jurisdicciones analizadas, en 9 el cambio de un secretario conlleva al cambio de un director nacional durante los 12 meses subsiguientes a su designación. En el caso de las direcciones generales, solo en 3 jurisdicciones ocurre un recambio cuando cambia el secretario.

Antigüedad

Profesionalización

público para evaluar al personal y determinar las promociones y designaciones en los cargos más altos no funcionan correctamente o son ineficaces para garantizar el control y la subordinación del personal de carrera a las autoridades políticas. Si este fuera el caso, existirían claros incentivos para que los funcionarios políticos prefieran designar transitoriamente a personas de su confianza antes que intentar alinear a los funcionarios de carrera.

También podría pensarse que, en la medida en que la política electoral y partidaria se financia fundamentalmente con recursos del Estado,

las designaciones se utilizan para retribuir o conservar apoyos, aun en las posiciones que el régimen del empleo público define como esencialmente técnicas. En caso de que este fuera el motivo, la inestabilidad en los cargos podría responder a la volatilidad de los acuerdos políticos o las coaliciones circunstanciales.

De una u otra forma, el modo en que hoy funcionan las designaciones de directores nacionales y generales deja como saldo una **alta dirección pública débilmente especializada, con baja antigüedad en el cargo y muy volátil.**

Cao, H. (noviembre de 2008) La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. Ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. (2009) La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. Buenos Aires, Argentina.

## Normativa

Compendio normativo actualizado del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Decreto 993/91.

Convenio Colectivo de trabajo sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público. Decreto 2098/08.

Organigrama de la Administración Pública Centralizada. Decreto 357/02 y modificatorias.

## Anexo

**Tabla 1.**  
**¿Qué variables afectan la duración en el cargo de los directores nacionales y generales?**

Duración en el cargo	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Sexo	2,60		2,98
Estudios universitarios	10,41		3,90
Edad	1,14 ***		0,83 ***
Exceptuado de requisitos		-29,64 ***	-22,58 ***
Designación transitoria		-20,25 **	-16,48 *
Constante	-26,12	78,19 ***	24,67
r2	0,17	0,22	0,30
N	228	274	224
Significación estadística	*p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001		

**Julia Pomares** es directora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Doctora en Ciencia Política y magister en Política Comparada y en Métodos de Investigación (London School of Economics and Political Science, Reino Unido). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Marcelo Leiras** es investigador principal del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Es director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés y se desempeña como docente e investigador.

**María Page** es coordinadora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

**Soledad Zárate** es coordinadora de proyectos del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y estudiante avanzada de la Maestría en análisis, derecho y gestión electoral (Universidad Nacional de San Martín).

**Josefina Mignone** es consultora del Programa Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

**María Belén Abdala** es consultora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés).

Este documento se realizó gracias al apoyo de **National Endowment for Democracy (N.E.D.), Center for International Private Enterprise (CIPE)** y la **Embajada de los Países Bajos en Argentina**.

**Para citar este documento:** Pomares, J.; Leiras, M.; Page, M.; Zárate, S.; Mignone, J. y Abdala, M. B. (marzo de 2015). ¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°147**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.