

En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina

Laura Zuvanic

De qué hablamos cuando hablamos de Alta Dirección Pública (ADP)? ¿Por qué su rol resulta estratégico para la gestión estatal? ¿Cuáles son los modelos predominantes en la región? ¿Qué beneficios supone contar con un sistema de Alta Dirección Pública? ¿Cuál es el estado de situación actual de la ADP en los países de América Latina?

Cuando estudiamos la ADP hacemos referencia al conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan en su rol de “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia. Quienes conforman la ADP, en definitiva, son los responsables de gestionar estratégicamente y operativamente una organización estatal así como también, gestionar su entorno político.

Las dimensiones de la política y de la dirección pública no pueden estar totalmente diferenciadas. En la gestión de los organismos estatales ambos componentes se encuentran íntimamente relacionados. No obstante ello, la necesidad de regular este vínculo entre políticos y directivos públicos deviene no tanto para separar, sino para clarificar posiciones y reglas del juego que pueden favorecer el rendimiento institucional de la administración pública.

A partir de la experiencia europea comparada, los teóricos han identificado dos tipos de sistema de desarrollo del directivo público: el modelo de carrera y el gerencial de posiciones.

En América Latina se han dado tímidos pero remarcables avances en el área gerencial para la construcción e institucionalización de una ADP. Sin embargo, la existencia de un marco normativo no ha generado necesariamente las condiciones para una implementación efectiva.

América Latina presenta tres tipos de sistemas de dirección pública: (a) los de reciente reforma, que han construido cierto patrón exitoso, más ligados al modelo gerencial de posiciones (Chile y Perú), (b) los de larga data, inspirados mayormente en el modelo de carrera (Brasil, Costa Rica y Uruguay), y (c) los al-

tamente politizados, en las cuales el espacio directivo virtualmente ha desaparecido por ocupación predominante de funcionarios políticos (Argentina).

El denominador común, tanto de las experiencias implementadas como de los intentos de reformas de los sistemas de ADP en la región, es la influencia del componente político, que se puede observar en la mayoría de los casos, aunque con diferentes gradaciones. El segundo componente es la progresiva conformación de un espacio directivo público en las burocracias estatales. Este entrecruzamiento entre lo político y lo técnico frecuentemente se retrata en el denominado dilema entre “mérito profesional y confianza política”.

En suma, observamos que todo sistema directivo busca equilibrar la dimensión política y la dimensión técnica de un cargo con funciones ejecutivas dentro de las burocracias estatales.

En este trabajo nos proponemos abordar este dilema reflexionando sobre el estado de situación de la ADP en América Latina, su relación con la influencia política, y sus implicancias en la construcción e institucionalización del espacio directivo dentro de las burocracias públicas.

Finalmente, en base a algunas de las lecciones aprendidas a través de las experiencias comparadas, enumeramos una serie de recomendaciones generales. Entre ellas destacamos: a) la necesidad de elaborar un plan de generación de apoyos y acuerdos entre los actores involucrados, b) la conveniencia de contar con un diseño institucional centralizado (agencia) que constituya una instancia técnicamente sólida y con capacidad de gestión política c) la importancia de configurar sistemas de ADP que contemplen e integren a los tres niveles de gobierno y que atiendan el ciclo gerencial completo, d) las ventajas de reducir los tiempos de los procesos de formación y e) los beneficios de incorporar incentivos simbólicos como parte de una estrategia de política remunerativa especial, entre otras.

RESUMEN EJECUTIVO

Nueva gerencia pública

Muchas de las reformas a las agencias estatales impulsadas por la corriente denominada Nueva Gerencia Pública en América Latina propiciaron en los últimos 20 años numerosos y variados cambios tanto en la estructura como en los procesos administrativos de la gestión organizacional de los Estados, distanciándose de los modelos burocráticos weberianos de principios de siglo XX, basados en forma predominante en el formalismo de las reglas y la lógica del expediente (Andrews, 2003; Hood y Peters, 2004).

Entre otros aspectos, estas propuestas enfatizaron el carácter predominantemente técnico y racional de la gestión de los recursos humanos hacia el interior de las estructuras estatales, en muchas ocasiones intensificando las tensiones coexistentes en la relación entre políticos y burócratas dentro de la administración pública.

Particularmente el foco de análisis de estas iniciativas se concentró en la autonomía relativa o “margen de maniobra” de los empleados estatales respecto a los funcionarios públicos y de éstos últimos frentes a los actores políticos en los procesos de instrumentación de las políticas públicas.

En tal sentido, los diferentes formatos asociados a la configuración del espacio directivo y las funciones desplegadas por los directivos públicos, en tanto actores claves de estos procesos, adquieren una incidencia crítica a la hora de analizar las capacidades de funcionamiento y la performance de las burocracias estatales.

En este trabajo nos proponemos conocer y describir el estado de situación actual de la dirección pública en América Latina, sus configuraciones posibles, su relación con la influencia política, así como sus implicancias en la performance de la gestión gubernamental.

En todas las experiencias que analizaremos en perspectiva comparada, es posible observar con mayor o menor intensidad el diseño e implementación del segmento de alta dirección pública.

Se advierten escenarios muy diversos de composición heterogénea. En ciertos casos el funcionamiento real de los sistemas de alta dirección pública se explica mejor por el predominio de arreglos institucionales de carácter informal, que por reglas formales explícitas.

Esta diversidad dificulta la construcción de un patrón de diferenciación entre países que atienda a modelos conceptuales puros de Alta Dirección Pública, puesto que los arreglos institucionales responden en mayor medida a las tradiciones socioculturales propias de cada país, más que a la fidelidad orientada a modelos teóricos de referencia.

Para una mejor comprensión, se ha dividido el documento en cuatro secciones.

En la primera, se explora el concepto de directivo público, los modelos predominantes, las tendencias actuales y el panorama general de América Latina.

En la segunda, se analizan casos seleccionados de la región. Brasil, Costa Rica, Uruguay, experiencias más cercanas a los denominados modelos de carrera, y Chile y Perú, desarrollos relativamente recientes que han integrado componentes de la Nueva Gerencia Pública basados en los modelos de posiciones.

En la tercera sección, se analiza el caso de la Argentina para situar en perspectiva comparada alguna de sus características distintivas que presenta la ADP en nuestro país. Finalmente en la cuarta sección se exploran una serie de factores que posibilitan y condicionan los formatos predominantes de alta dirección pública en la región

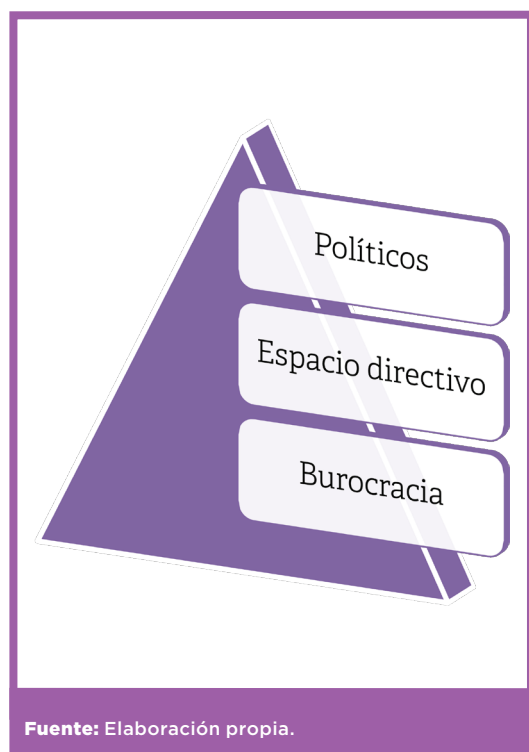
¿De qué hablamos cuando hablamos de la Alta Dirección Pública?

Cuando hacemos referencia a la Alta Dirección Pública estamos hablando del conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan en su rol de “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia.

De esta manera, dimensionar la ADP supone identificar el conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que no son autoridades políticas (ministros, viceministros, secretarios o subsecretarios), ni tampoco forman parte de la burocracia operativa de línea que ha permanecido en la organización desde tiempo atrás, a los que acostumbramos a referirnos con el genérico “empleados públicos”.

En el caso de Argentina, este agrupamiento incluye particularmente a los directores nacionales, generales y simples, coordinadores y jefes de departamento, es decir, los niveles escalafonarios más altos dentro del régimen de la Administración Pública Nacional.

Gráfico 1.
Alta Dirección Pública



Quienes conforman la ADP, en definitiva, son los responsables de gestionar estratégica y operativamente una organización estatal, así como también gestionar su entorno político

El rol de estos directivos públicos es considerado de carácter estratégico, puesto que proveen nuevas formas de definición de responsabilidades específicas: tanto entre política y gestión pública como entre gestión pública y burocracias.

La literatura especializada en la materia (Longo, 2016, Cortazar, 2014, Kaperus y Rode, 2008, Martínez Puon, 2011, Zuvanich y Iacoviello 2010) argumenta que los directivos públicos poseen una incidencia crítica en las estructuras estatales, son los responsables de la aplicación adecuada de los instrumentos legales y de las estrategias de coordinación de políticas, como así también de la coherencia, la eficiencia y la adecuación del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

De acuerdo a la CEPAL (2010), la ADP se propone asegurar que las políticas públicas respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a problemas importantes de la ciudadanía, promoviendo el desarrollo de manera equitativa y sostenible.

En cuanto a la experiencia internacional comparada, Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016:3) ordenan los beneficios de contar con un sistema de Alta Dirección Pública y señalan "que las políticas formales de carrera y la promoción del principio de mérito dentro del servicio civil, han demostrado tener una asociación positiva con el crecimiento económico (Evans y Rauch, 1999) y el control de la corrupción (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011)".

Cuando pensamos en un cuerpo directivo profesional y coherente, necesariamente debemos pensar en las reglas de juego que delimitan su campo de acción.

De esta manera, la elección de los cargos de primeras líneas del Estado mediante un sistema de concurso público, da cuenta de la voluntad política de renunciar a la discrecionalidad directa e inmediata en los nombramientos, privilegiando la idoneidad y las competencias por sobre otros criterios de naturaleza más personalista.

En base al análisis de 27 países europeos, Kuperus y Rode (2008) definen al espacio directivo público como un sistema de personal de posiciones gerenciales no políticas del más alto nivel que desempeñan funciones de asesoramiento en materia de formulación de políticas públicas o entrega de servicios. Estas posiciones suponen un marco de carrera competitivo, gestionado en forma centralizada, a través de instituciones y procedimientos apropiados para proveerlos de estabilidad y profesionalismo.

Asimismo, los especialistas advierten que la lógica de los sistemas de dirección pública potencian una gestión estatal orientada a los siguientes componentes:

- 1) Interés público
- 2) Eficiencia y equidad
- 3) Acción focalizada en generar resultados valiosos a través del buen uso de instrumentos de gestión, y
- 4) Control democrático de la gestión pública

Cabe destacar también que la ADP presenta una nota controvertida al situar su ámbito de intervención en la coexistencia (muchas veces conflictiva) entre la política y la burocracia, en este caso centrando el análisis en la dirección profesional de las organizaciones estatales.

Como señala Ramio Carles (2006) es ingenuo pensar que ambas dimensiones (política y directivo público) pueden estar totalmente diferenciadas, ya que en la gestión estatal ambas se encuentran interrelacionadas.

No obstante ello, la necesidad de regular este vínculo entre políticos y directivos públicos deviene no tanto para separar, sino para clarificar posiciones y reglas del juego que pueden favorecer el rendimiento institucional de la administración pública.

La naturaleza específica, propia, de la función ejecutiva en el Estado implica combinar y articular, roles propiamente políticos y roles técnico-gerenciales (Moore, 1998).

Estabilidad y profesionalismo

Gráfico 2.
Componentes para el desarrollo efectivo de una dirección pública profesional



De esta manera, la construcción de un espacio directivo público supone necesariamente un proceso de profesionalización que para efectivizarse requiere de una serie de componentes, tal como ha señalado Longo (2003).

Sistemas de Alta Dirección Pública

A partir de la experiencia europea, es posible identificar en forma predominante dos tipos de sistema de desarrollo del directivo público (Kuperus y Rode, 2008, Martínez Poun, 2011, Longo, 2003): el modelo de carrera y el modelo de posiciones, conocido también como position based o gerencialista. No obstante ello, incluimos en este trabajo un tercer modelo, a partir de las particularidades que presenta el caso de Argentina en los últimos 13 años.

El modelo de carrera

El modelo de carrera presenta, en forma predominante, una estructura cerrada. La dirección pública se instituye como el último escalón del trayecto de desarrollo profesional del empleado público.

Configura un diseño profesional de ascensos, lo que admite en consecuencia la prestación de servicios en distintos puestos de trabajo dentro de la estructura administrativa de la organización estatal, e implica la estabilidad en el empleo con un horizonte temporal significativamente amplio (en la práctica, casi de por vida).

El objetivo primordial del modelo de ADP de carrera se concentra en la construcción de una administración pública coherente de altos directivos públicos que comparten la misma cultura organizacional, lo que a su vez supone mayor fluidez en la comunicación y en la coor-

dinación e incentivos en la movilidad interna.

La opción por un modelo de carrera, desde tradiciones institucionales diferentes, ha sido desarrollado en países como Francia, Alemania o España, inspirado en la premisa de que un directivo público puede adaptarse a desarrollar diferentes posiciones en diferentes sectores de política pública, lo cual facilita el manejo eficiente de los recursos y crea espíritu de cuerpo, dotando a la Dirección Pública de una percepción fuerte de rol y ayudando así a delimitar política y administración (Longo, 2003).

El modelo de empleo o de posiciones

Por su parte, el modelo de posiciones se configura en cambio en una estructura abierta, de diferenciación radical de los puestos de trabajo dentro de la burocracia pública, bajo la premisa “la mejor persona para cada posición”, lo que sugiere la especialización del empleado o servidor público, cuyo ingreso no se circunscribe al entorno de una carrera de ascensos, sino que se inscribe en una convocatoria abierta para concursar por una posición o rol en particular.

De esta forma, el sistema de posiciones se orienta a proporcionar una gama más amplia de candidatos para las funciones directivas públicas requeridas, incluyendo aquellos perfiles con conocimientos especializados, promoviendo la competencia y la renovación cultural en las burocracias estatales.

Una ADP basada en el modelo de posiciones también incorpora dispositivos institucionales que facilitan la adaptación de los mecanismos descentralizados de contratación dentro la organización estatal para diferentes actividades, y simplifica los procesos de remuneración diferencial con el propósito de contar con directivos públicos con un perfil orientado al desempeño.

El modelo híbrido

Vale destacar también que frente a estos dos tipos de modelos identificados en Europa, en los últimos 15 años se observa el surgimiento de un tercer modelo denominado híbrido o mixto, que combina y articula componentes de ambos.

Una ADP basada en el modelo de posiciones también incorpora dispositivos institucionales que facilitan la adaptación de los mecanismos descentralizados de contratación dentro la organización estatal para diferentes actividades, y simplifica los procesos de remuneración diferencial con el propósito de contar con directivos públicos con un perfil orientado al desempeño.

estructuras de los espacios directivos.

En el caso de Bulgaria, Eslovaquia o Eslovenia, los sistemas de dirección pública basados en modelos de carrera han incorporado procedimientos y dispositivos propios de los modelos de posiciones, como por ejemplo nombramientos de directivos públicos por períodos de corta duración y seleccionados por fuera de las propias estructuras estatales.

En países como Italia, muchas de las burocracias que poseen sistemas de ADP en base a un modelo de posiciones tienden a integrar algunos de los elementos del sistema de carrera con el fin de institucionalizar un trayecto profesional escalafonario para los empleados públicos destacados, y así fortalecer la identidad corporativa de la organización estatal.

Cuadro 1.
Sistemas de Alta Dirección Pública

	Sistemas de carrera	Sistemas de posiciones
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> -Sistema regulado, favorece la movilidad; -Formación inicial permite una función directiva cohesionada en valores y conocimientos; -Permite institucionalizar el acceso por mérito; en general en base a conocimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Sistema abierto y competitivo de selección de directivos -Renovación cultural -Mayor adaptabilidad a necesidades -El ingreso se basa en competencias gerenciales -Diseños de desempeño en función de resultados
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> -Selecciona directivos sólo entre funcionarios -Bajo desarrollo de competencias directivas -Posibilidad de aislamiento de necesidades ciudadanas -No ha desarrollado una cultura basada en resultados -El desarrollo de un directivo puede tardar entre 20 a 30 años 	<ul style="list-style-type: none"> -Movilidad limitada o inexistente -Foco en la figura individual y falta de cultura y cohesión -Posibilidad de confrontación con los valores de la función pública -Posibles tasas altas de rotación -Carencia de institucionalización de la formación

Fuente: Elaboración propia.

Reino Unido, y países nórdicos como Suecia y Finlandia son algunos de los ejemplos de las experiencias donde los formatos de la alta dirección pública se estructuran en base a un modelo de posiciones

A modo de resumen, podemos identificar que ambos modelos presentan debilidades y fortalezas relativas, tal como lo muestra el **(Cuadro 1)**.

Este último modelo surge como producto de la preocupación de los Estados miembros de la Unión Europea, especialmente los países del Este, por mejorar sus sistemas de empleo público o Servicio Civil¹. En esta línea, han experimentado en forma reciente una serie de cambios en el diseño de las

El repaso por estas experiencias con diferentes formatos de ADP da cuenta que la construcción de capital gerencial en el sector público es una decisión estratégica que en algunos casos implica tomar decisiones de una única vía o bien una combinación de ellas, sobre la forma en la cual se aborda la construcción y reconfiguración del espacio directivo como segmento clave de las burocracias estatales.

Significa decidir sobre los diferentes caminos que aborda el Estado para reclutar, seleccionar y desarrollar directivos públicos: si opta por “desarrollarlos” (ingresan desde jóvenes, se forman y entrenan de acuerdo a las necesidades y objetivos de la organización burocrática), o si en cambio decide “comprarlos” (salir a buscarlos en el mercado) “retenerlos” (diseñar políticas para cuidar a los que ya están y valen la pena) o “removerlos” (sacar a los que ya están).

**Reclutamiento
selección y
desarrollo**

¹ El Servicio Civil comprende a todas las personas que trabajan al servicio del Estado. Los llamamos servidores públicos por el carácter de servicio a la ciudadanía que tienen las funciones y tareas que realizan. Servicio civil también es, por extensión, el conjunto de reglas y normas que rigen la gestión de estos recursos humanos en el Estado.

Este tipo de decisiones estratégicas forman parte de la agenda gubernamental en la mayor parte de los países desarrollados y ha concentrado políticas específicas de Recursos Humanos en la franja superior de los sistemas de Servicio Civil.

Cuadro 2.
Sistemas de ADP en la Unión Europea

	ADP modelo de carrera	ADP modelo Híbrido	ADP modelo de posiciones
Estados	Austria	Bulgaria	República Checa
	Bélgica	Italia	Dinamarca
	Chipre	Letonia	Estonia
	Francia	Lituania	Finlandia
	Alemania	Hungría	Holanda
	Grecia	Irlanda	Suecia
	Hungría	Luxemburgo	Reino Unido
	Irlanda	Portugal	
	Luxemburgo	Rumania	
	Portugal	España	
	Rumania		
	España		

Fuente: Kuperus y Rode (2008).

de lo político. Esta última configuración no da cuenta de un modelo teórico específico y un rápido análisis podría señalar que es una forma perversa de los sistemas más tradicionales, sin embargo de la experiencias analizadas en América Latina y en especial Argentina, observamos que responde claramente a una decisión estratégica de una determinada elite política de cómo construir la ADP y que excede lo que usualmente denominamos como patronazgo o clientelismo. Además, este tipo de modalidad, no llega a configurar un formato híbrido, que implica combinar componentes de alguno de los sistemas anteriormente señalados.

Asimismo, cabe destacar que en todas las experiencias que analizaremos es posible identificar formal o informalmente, en mayor o menor grado, el segmento de alta dirección pública.

En primer lugar, la función directiva ha sido cubierta centralmente a través de una modalidad de corte discrecional, netamente política.

Se observa diversidad y en ocasiones el funcionamiento real de los sistemas se explica más por arreglos institucionales informales que por reglas explícitas. Esta diversidad es difícilmente reconducible a un patrón de diferenciación entre países que atiende a modelos conceptuales puros de Dirección Pública. Son más bien arreglos institucionales íntimamente vinculados con componentes de carácter idiosincrásico y las tradiciones socio culturales propias de cada país, que con la fidelidad a modelos de referencia determinados.

La situación en América Latina

En América Latina se han dado tímidos pero remarcables avances en el área gerencial para la construcción e institucionalización de una ADP profesionalizada. En términos generales, en los últimos años el capítulo directivo fue incluido en las reformas legales más amplias y profundas del empleo público. Las leyes de los Servicios Civiles de Colombia, México, Chile y Uruguay tienen una mención específica sobre este segmento, agregando el caso de Argentina y Brasil en los noventa. Sin embargo, es importante remarcar que la edificación normativa no ha generado, necesariamente, las condiciones para una implementación efectiva.

Independientemente de los modelos presentados por la teoría, en los hechos prácticos, la región presenta tres tipos de situaciones relativas a la alta dirección pública:

- a) las experiencias de **larga data**, inspiradas mayormente del **modelo de carrera**
- b) las de **reciente reforma, basadas en los modelos gerenciales de posiciones**, que han construido cierto patrón exitoso, más allá de las dificultades que han ido enfrentando,
- c) las altamente **politizadas**, en las cuales el espacio directivo ha desaparecido por ocupación

Los modelos de carrera en la región

El caso de Brasil

Basado en un sistema meritocrático de carreras profesionales, con rigidices que han limitado su capacidad de desarrollar una reforma gerencial plena, el caso brasilero es el representante más acabado de un modelo directivo de carrera "a lo latinoamericano". La tensión entre el modelo burocrático (de carrera) y el modelo gerencial (de posiciones), ha sido una constante de las reformas hasta la asunción del Partido dos Trabalhadores (PT).

Brasil cuenta a efectos de su Alta Dirección con un segmento de cargos denominado Dirección y Asesoramiento Superiores (DAS). Los DAS, son cargos públicos en comisión, de libre nombramiento y remoción, su designación no depende de concurso público y es política.

Las posiciones se dividen en seis niveles de jerarquía y responsabilidad siendo el nivel seis (6) es el más alto en términos de jerarquía. A la fecha de acuerdo a López y Praca (2015) los DASs 05 y 06, que son completamente de confianza, estaban ocupados por agentes de carrera casi en la misma proporción que los niveles inferiores para los cuales hay un cupo que debe ser cubierto por personal de carrera.

Estos datos actuales, muestran que se está lejos de un escenario de dominio de los nombramientos por clientelismo o mecenazgo. Vale, sin embargo señalar, que sería un error suponer que esto señala menos influencia partidaria. Los servidores, y en especial las burocracias más profesionalizadas, tienen también preferencias e intereses políticos. Brasil pese a tener un sistema que podríamos denominar de carrera, convive con alta politización. Tal como señalan varios autores, la cuestión no se limita al nombramiento de outsiders o insiders, sino que se refiere al amplio margen de discrecionalidad del que disponen los gobernantes para nombrar a todos los responsables de cargos de coordinación, gerencia y dirección, además de asesores. El poder de nombrar a decenas de miles de posiciones, aun cuando la elección deba realizarse entre funcionarios, abre una serie de posibilidades de utilización de criterios políticos, que pueden usarse con mayor o menor ímpetu por el gobierno con miras a adaptar sus intereses político-partidistas, o incluso como instrumento de cooptación. Es por ello que el debate se da en torno a profesionalización frente a corporativismo. Este aspecto se ha tenido poco en cuenta en los análisis. La mayoría de autores no hacen énfasis en las presiones corporativistas que los empleados y sus agremiaciones ejercen con el objeto de extender beneficios (Pacheco, 2003, 2008, Alessio y Pacheco, 2015, Lopez y Praca, 2015, Abruicio, Loureiro y Pacheco, 2010)

En ambos gobiernos se consolida el modelo burocrático estructurado en un sistema cerrado de carrera y la agenda gerencial queda inconclusa (OCDE, 2010, OCDE 2012, Gaetani, 2002, 2014).

El caso de Costa Rica

En Costa Rica conviven dos regímenes de empleo público. Por una parte, existe un segmento que se despliega bajo el Estatuto del Servicio Civil (ESC) que se acerca a un modelo de carrera, visión que postula una función directiva configurada como el punto de llegada de la carrera administrativa, y por el otro, un segundo régimen de posiciones que opera bajo el sector descentralizado y su segmento directivo se acerca a un paradigma de modelo politizado.

El espacio bajo el ESC ha evidenciado una tendencia a burocratizar la dirección pública imponiendo un patrón homogeneizador. Se asciende mayormente por antigüedad a los niveles de dirección media. Si bien el acceso es centralmente meritocrático, no se han instalado prácticas y políticas que diferencien el desarrollo de los cargos directivos de otros, lo cual sumado a una historia de baja inversión en el capital humano, ha debilitado al cuerpo directivo de carrera (Zuñanic, 2010, Zuñanic, 2009).

En ambos casos no se han generado patrones de desarrollo directivo. Si bien el ingreso al ESC mantiene un fuerte rasgo meritocrático en el ingreso, el criterio no continúa a lo largo de la carrera profesional de los directivos públicos.

El caso de Uruguay

Uruguay intentó desarrollar una reforma en el marco de un sistema de empleo público con fuerte incursión de la política, a través de nombramientos exceptuados por la norma, un sistema de carrera relativamente obsoleto y años de congelamiento de vacantes con envejecimiento de la planta estable de trabajadores estatales (Iacoviello, Zuñanic, 2006d).

La reforma se realizó durante la primera administración frenteamplista presidida por Tabaré Vázquez (2005-2009) a través del diseño y promoción de una modalidad de "Alta Conducción". Esta modalidad fue creada como el subescalafón superior de un escalafón de Conducción, en el marco de una propuesta de Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO).

El modelo elegido por la administración de Tabaré Vázquez optaba por un sistema cerrado, pensado básicamente para ser cubierto por los entonces integrantes del servicio civil uruguayo en los cargos críticos del espacio directivo e incluyendo los correspondientes a la cúspide jerárquica. La iniciativa no logró ser implementada en forma integral.

A nivel micro, en el fracaso de la iniciativa se pueden identificar la ausencia de capacidades institucionales instaladas, tanto en forma previa como a lo largo del proceso de implementación, y la falta de apoyo de actores claves para sostener su financiamiento. Desde una perspectiva más amplia y de acuerdo a Ramos y Scrollini (2013, 2012), la política siguió resistiendo los embates "gerencialistas".

Para los autores estos intentos de constituir una interfase profesional entre la política y la administración pública no termina de resolverse ni tampoco de institucionalizarse, precisamente porque no están saldados a nivel político los consensos necesarios y suficientes.

Los modelos de posiciones en la región

El caso de Chile

El Sistema de Alta Dirección Pública chilena partió de identificar una base de capital gerencial de funcionarios de carrera con signos de debilitamiento, baja capacidad de acompañar los cambios y alta politización de los altos cargos directivos; el llamado "cuoteo de cargos" al interior de la coalición gobernante (Iacoviello, Zuñanic, 2006).

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) fue creado a través de la Ley N° 19.882 de 2003. En la actualidad, a trece años de su creación, el SADP se ha institucionalizado y ha generado una serie de prácticas orientadas a conformar una gerencia pública.

Si bien los cargos son concursables, se contemplan criterios de confianza en el proceso de selección. Un elemento central del componente de confianza reside en que la terna presentada es para libre elección del presidente. De esta forma, la selección meritocrática se combina con una decisión política final.

**Mérito
y confianza**

En este sentido, el Presidente de la República puede pedirles la renuncia, en cualquier momento, ya sea por mal desempeño, por no acatar políticas públicas determinadas o simplemente por pérdida de confianza, así como también puede designar de manera provisoria (un año) a directivos públicos suplentes.

El Sistema de Alta Dirección Pública comprende a los Jefes de los denominados Servicios Públicos y su segundo nivel de dirección (I y II Nivel), mientras los Ministros, Subsecretarios, Intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales se constituyen como cargos políticos. Comprende entonces más de 1.000 servicios públicos adscritos al sistema².

Los directivos públicos chilenos duran tres años en sus cargos, pudiendo ser renovados sin concurso por la autoridad competente hasta dos veces (un total de nueve años). En materia de diseño institucional Chile creó la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), una estructura especializada con cierto grado de autonomía institucional y presupuestaria, a los efectos de realizar las tareas pertinentes de reclutamiento y selección del sistema.

La normativa obliga a establecer Convenios de Desempeño Institucional, a través de la definición de metas. En términos remunerativos el sistema crea incentivos monetarios, tal como una asignación fija de Alta Dirección Pública, y una asignación variable ligada al cumplimiento de metas fijadas en el Convenio de Desempeño Institucional. No obstante cabe destacar que este componente constituye uno de los puntos más críticos de la experiencia de ADP chilena (Cortázar, 2016).

En los hechos, el foco del SADP está puesto en asegurar el mérito en la selección. Los procesos de evaluación y seguimiento del directivo son débiles y el CADP no participa en la remuneración o asignación del Directivo Público.

Más allá de sus virtudes, el SADP empezó a tener sus primeras pruebas con los cambios de coalición política gobernante en Chile. En el año 2010 con la asunción del Presidente Piñera, se desvinculó al 64% de los directivos de nivel jerárquico I en ejercicio y al 24% del nivel II, cifras que siguieron creciendo en los años siguientes de gobierno.

El mismo fenómeno se repitió con la segunda gestión gubernamental de Bachelet.

Las desvinculaciones en la alta dirección pública no han sido por razones de estricto desempeño sino principalmente por razones de confianza política (Egaña 2014, Abrazua, 2015, 2013, Alessio y Pacheco, 2015).

Esta situación llevo a una reciente reforma del sistema a efectos de revertir la incursión política, limitar los casos de los “provisionales” y

² Por ejemplo el Director del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), o el Superintendente de Salud, Directores de Hospitales En materia de cobertura, legalmente se definió que en 2004 se sumaran al sistema 48 organismos, y a partir del año 2006, diez servicios por año. En 2007, se decidió acelerar el proceso llegando a un total de 101 servicios incorporados al SADP (Costa & Waissblut, 2007). Hasta mediados de 2015, se registra la incorporación de nuevos servicios públicos del gobierno central hasta alcanzar un total de 114 servicios.

realizar mejoras al conjunto del modelo³.

El caso de Perú

El caso de Perú muestra una estrategia innovadora muy interesante para explorar en términos de replicabilidad en otros países de la región: la creación del cuerpo de directivos públicos fue un paso previo para avanzar en la reforma general del Servicio Civil (SC).

En palabras de Cortázar (2008) “[...] Teniendo en cuenta las trayectorias de las reformas de la administración pública peruana [...] surgió la idea de optar por una estrategia de reforma menos ambiciosa y menos abarcadora, concentrándose en unos aspectos puntuales en lugar de una reforma integral [...] se propuso seguir una estrategia de cambio progresivo, que se concentrara en áreas donde era posible construir consensos y que no suscitaban vetos por razones fiscales”.

La implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) en Perú, responde a una estrategia de reforma gradual y cambio progresivo con la idea de avanzar en un segmento del aparato público, consolidarlo, evaluarlo y continuar con la reforma.

Se priorizó el nivel de dirección de la gestión, entendiendo que son un grupo de influencia multiplicadora (Cortázar, 2008). Fue creado a través del Decreto Legislativo N° 1024 del año 2008. La incorporación de los gerentes se ha sostenido hasta el momento, sumando un total de quince (15) convocatorias.

La iniciativa busca generar un grupo de profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

La entidad a cargo del Cuerpo de Gerentes Públicos es la Autoridad Nacional del Servicio Civil⁴—SERVIR—, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública.

Este modelo de posiciones fue diseñado para cubrir todo el ciclo gerencial, desde el reclutamiento hasta la evaluación y monitoreo. El SERVIR interviene en todas las etapas y participa tanto la instancia de remuneración como en la gestión del desempeño en conjunto con la burocracia estatal receptora.

Los procesos de reclutamiento del SERVIR son abiertos y se busca atraer candidatos a través de diarios, páginas web, entre otros medios. El proceso de selección fue diseñado para garantizar la meritocracia. (Governa 2013. Pollarolo, 2008, Matos, 2011, Alza Barco, 2013).

Cabe destacar que en sus inicios, estos procesos de selección estuvieron tercerizados en empresas consultoras del sector privado y Head Hunters. A partir del año 2013 el SERVIR se hizo cargo en forma integral del todo el proceso gerencial para la conformación de la alta dirección pública en Perú.

Al igual que otros modelos similares, se diseñó una política remunerativa especial, in-

³ En junio de 2016 se realizó una modificación a la Ley 19882 con vistas a limitar los problemas identificados hasta el momento.

⁴ Creada por Decreto Legislativo N° 1023 del 2008.

corporando componentes de flexibilidad en relación a la estabilidad. El organismo estatal puede devolver al directivo público una vez que se ha cumplido el período de prueba, o bien si el mismo no cumple con las metas previstas o hay una falta ética grave (el periodo de prueba es de tres meses y la vigencia del contrato de asignación por institución es de tres años).

Los directivos públicos sin asignación pueden permanecer hasta un año en el Cuerpo, pasado ese tiempo son excluidos. Cabe destacar que este procedimiento ha superado las instancias más críticas, dado que de la primera promoción quedaron excluidos solo cinco directivos públicos, lo cual otorgó una fuerte dosis de credibilidad a la norma.

La experiencia de Perú, ha podido continuarse sin interrupción desde su implementación, y ha facilitado uno de sus objetivos iniciales que era ser un punto de apalancamiento para una reforma más global del sistema de empleo. En julio de 2013, se aprobó Ley del Servicio Civil⁵, y en junio de 2014, su Reglamento⁶.

Sin embargo, este punto de éxito también puede ser la “prueba ácida” del sistema ya que la Ley de Servicio Civil plantea la descentralización de la selección de directivos. Esto puede someter al sistema a presiones políticas que evito en sus inicios y que por ejemplo en el caso del SINAPA en Argentina fue uno de los aspectos que degradó a la iniciativa.

Del modelo de carrera al modelo por competencias políticas

El caso de Argentina

La trayectoria argentina no responde a los rasgos centrales de los dos modelos típicos de alta dirección pública, a saber, el sistema de carrera o el gerencialista de posiciones.

Este caso evidencia alternancia de iniciativas que han buscado instalar con diverso énfasis alguno de ambos modelos. A diferencia de otras experiencias de la región, en Argentina, los diferentes impulsos reformadores han quedado debilitados, inconclusos o detenidos en el tiempo más allá de contar con diseños innovadores y precursores para la época, tal es el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG) o el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA).

El cuerpo de AG fue creado en 1984, a poco de reiniciada la democracia, en el gobierno de Raúl Alfonsín, siguiendo el modelo francés de la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA). Su creación fue motivada por el deseo y la necesidad de formar funcionarios para el desempeño dentro del Estado (provenientes del

propio sector público o también del sector privado) que produjeran un impacto positivo en la administración pública. Se consideraba a los AG como los agentes de cambio de una administración gubernamental democrática a partir de su articulación entre el funcionario político y los directivos públicos de carrera.

Con este objetivo, se abrieron cuatro convocatorias en la década de los ochenta, pero las sucesivas reformas del Estado y modalidades de retiro voluntario de los noventa y principios del 2000 drenaron gran parte del cuerpo.

Más allá de la experiencia y calidad de sus miembros, la iniciativa permanece desactivada desde fines de los ochenta. De los 207 miembros que ingresaron en los diversos procesos, actualmente se encuentran en actividad 151 administradores gubernamentales que continúan desempeñándose dentro de la administración pública, la mayoría en condiciones próximas al retiro jubilatorio.

El segundo intento vinculado a la conformación de un espacio directivo profesional, fue el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa SINAPA⁷, -hoy SINEP-, creado en 1991. Tuvo por objetivo lograr un escalafón general⁸ basado en criterios meritocráticos, con un diseño innovador para la época⁹. Integró cargos de conducción de sectores con alta incidencia en la gestión de políticas públicas, denominados Funciones Ejecutivas (FE), con sistema de ingreso abierto, de selección basada en el mérito y que culminaba en una terna de la cual la autoridad superior (política), escogía al designado. El SINAPA tuvo su mayor grado de implementación entre 1993 y 1999, período en el cual se cubrieron, no solo cargos “simples” (6542), sino también funciones ejecutivas (1510) las cuales originalmente no llegaban a 100 posiciones directivas (Iacoviello, Zuvanic, 2006). Sin embargo, a finales del segundo gobierno del presidente Menem, la modalidad mostraba signos claros de debilitamiento.

Los procesos de selección habían perdido legitimidad. El establecimiento en 1993 en cada jurisdicción de una unidad de Recursos Humanos, con el objetivo de dotar a las oficinas de personal de un perfil más estratégico fue disímil según las diferentes agencias y se mantuvo el perfil tradicional de corte administrativo. La creación de nuevos organismos descentralizados contribuyó a facilitar fuertes presiones políticas internas en la realización de los procesos de selección, en especial de las funciones

7 El SINAPA buscó solucionar las deficiencias del escalafón anterior (Dec. 1428/73, en el cual los ascensos por concurso y los mecanismos de ingreso se habían suspendido, y el escalafón había sufrido conductas adaptativas debido a las rigideces impuestas por los planes económicos de ajuste. Ante la imposibilidad de ajustar los salarios, se recurría a ascensos de categoría, con lo cual se producían distorsiones de carácter intenso hacia el interior del ordenamiento escalafonario. Como corolario de esta situación, no había relación alguna entre el nivel de responsabilidad y la categoría de revista. (Iacoviello, Zuvanic, 2006b)

8 Este escalafón cubre solo una cuarta parte de la población de empleados civiles de la APN.

9 El SINAPA implicó el desarrollo de una carrera horizontal, directamente relacionada con el incremento de grados a partir de la capacitación y la evaluación de desempeño. El concepto de crecimiento horizontal fue ciertamente innovador para la época.

5 Ley Nro y N° 30357.

6 Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

ejecutivas. Por su parte, las herramientas de gestión de desempeño del directivo, muy similar en su diseño a las establecidas por los modelos de corte gerencialista, pasó a convertirse en un trámite administrativo más, incluso a veces incumplido (Salas, 2003)¹⁰.

También impactaron los cambios de gobierno ya que con la asunción de Fernando De la Rúa se habilitó a la presidencia, mediante la ley 25.344 (art 5°), a desplazar a los directivos públicos con cargos ejecutivos de los tres primeros niveles jerárquicos de la carrera administrativa.

Al debilitamiento por politización, ausencia de capacidades en las áreas descentralizadas, el SINAPA sumó las restricciones de gasto que se darían a partir de la crisis del año 2000, manteniendo el congelamiento de vacantes hasta pasado el año 2009¹¹.

A mediados del año 2000, se intentó implementar un formato de corte gerencial basado en un modelo de posiciones. La iniciativa se fundamentaba en que la debilidad del SINAPA residía, principalmente, en la función directiva. A través del Decreto 992/2001, se instrumentó la figura del Gerente Público. 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. La figura del gerente público nunca contó con continuidad, cada cambio posterior en los funcionarios políticos del gabinete implicó la remoción de los gerentes de turno.

Si bien en el año 2008, con la transformación del SINAPA en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), se intentó revitalizar el modelo de carrera para los directivos públicos, en la práctica no se lograron instrumentar incentivos que impulsaran nuevamente el segmento de las funciones ejecutivas, más allá de la incorporación del régimen para jefaturas de departamentos, ausente en el diseño anterior.

Muy por el contrario, las cifras correspondientes a los últimos catorce años muestran que la dirección pública en Argentina se configura, de hecho, como un modelo de gestión por competencias políticas. Desde inicios del año 2002 hasta la actualidad, la función directiva ha sido cubierta centralmente a través de una modalidad de corte discrecional, netamente política: las designaciones transitorias de las posiciones con funciones superiores.

Este formato de designación directiva que contempla la modalidad transitoria y la excepción de los requisitos profesionales para la designación en el cargo, se ha instrumentado desde

comienzos del año 2002 consolidándose progresivamente en el tiempo en todo el período 2003 – 2015 durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández e incluso extendiéndose como modalidad habitual hasta la actualidad, con la administración de Mauricio Macri.

Si bien inicialmente resultó ser un instrumento legal que permitió, en una etapa de crisis y un contexto de emergencia económica y administrativa, un control estricto del gasto y un mecanismo flexible que facilitaba el acceso rápido de equipos de confianza, su utilización intensiva derivó en el proceso actual.

De esta forma, las necesidades directivas se determinan exclusivamente en función de las prioridades de gestión de la autoridad política de turno, en muchos casos influenciadas principalmente por una coyuntura y objetivos de corto plazo.

En consecuencia, cuando el ministro o secretario cesa en sus funciones, también cambian los directivos públicos.

Los datos estadísticos así lo demuestran: para fines del año 2015, el 76% del cuerpo directivo equivalente a Directores Nacionales y Directores Generales, se encontraba designado bajo el formato de "asignación transitoria de funciones superiores" (figura que permite exceptuar los procesos de concurso y los requisitos exigidos por la norma para el acceso a la dirección pública).

Mientras que en el año 2003, **las Funciones Ejecutivas ocupadas por concurso ascendían al 71%, para finales del año 2015 esta cifra representaba solo el 5% (Zuñanic, 2016).**

Algunos aspectos destacados de los modelos de ADP en Chile y Perú: La ruta del aprendizaje

- La experiencia de Perú ha podido **continuar-se sin interrupción desde su implementación, y ha facilitado uno de sus objetivos iniciales que era ser un punto de apalancamiento para una reforma más global del sistema de empleo.** En julio de 2013 se aprobó la *Ley del Servicio Civil*¹² y en junio de 2014, su Reglamento¹³.

- En el caso de Chile, la mayoría de los expertos y dirigentes políticos coinciden en que el sistema, a pesar de tener falencias, resulta necesario y que **ha contribuido a la modernización del Estado.** "El sistema ADP es una fortaleza institucional del país, porque le ha hecho bien a Chile y a sus instituciones" (Egaña, 2014)¹⁴. Esta experiencia, fue pionera en América Latina y ha nutrido otros diseños, como el peruano.

- En el caso de Perú, la revisión permanente del proceso de implementación ha **generado aprendizajes**, cuestión no menor para el sector

10 A modo de ejemplo, Salas señalaba que solo el 72% del total de procesos de evaluación de desempeño de FE se habían completado administrativamente entre 1992 y el 2002, mientras que las evaluaciones de cargos simples alcanzaba un cumplimiento del 86%.

11 El descongelamiento de vacantes se produce por la Decisión Administrativa N° 506/09.

12 Ley Nro. y N° 30357.

13 Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

14 Rodrigo Egaña actual director del Servicio Civil y presidente del Consejo de Alta Dirección Pública de Chile.

público, y le ha facilitado realizar modificaciones en el diseño a efectos de adaptarse a posibles condiciones adversas y mejorar la calidad de los procesos. A diferencia del caso chileno, SERVIR tiene mayor incumbencia en todo ciclo gerencial.

- En ambos casos la experiencia llevó a desarrollar **una institucionalidad rectora de la gestión de recursos humanos**. En Chile, la DNSC, que es la instancia central responsable de las políticas de capital humano del Estado chileno, y en Perú, una agencia similar, SERVIR. En ambos casos, a efectos de promover el sistema, debieron generar capacidad de articulación con diferentes agencias y niveles de gobierno.

- El caso de Chile integra un diseño institucional novedoso a través de la figura del CADP. Los integrantes del Consejo fueron inicialmente actores estratégicos en el proceso de instalación del SADP. Dieron una institucionalidad que fue concebida técnicamente pero aprobada en la legislación con un fuerte componente político que implicó cambios, acuerdos y transacciones que lo distanciaron de su diseño original. Por ello, es natural que el foco del Consejo como ente, y de sus consejeros, haya sido luchar contra las resistencias y temores que la misma administración pública ha revelado ante el SADP. Más aún, ha focalizado sus esfuerzos en negociar con el Ministerio de Hacienda ámbitos como los montos de la Asignación de ADP, los plazos de respuesta de la Dirección de Presupuesto para definir las remuneraciones, entre otras materias. (Lambertini y Silva, 2009). Finalmente, es importante resaltar que el CADP es un Consejo que responde a los equilibrios del sistema político chileno, en especial del congreso. El sistema binominal chileno favorecía este tipo de acuerdos, puesto que en la práctica el CADP reflejaba el equilibrio gobierno/oposición.

- En ambos casos, a través de los procesos de implementación, los modelos han generado capacidades institucionales en el campo del reclutamiento, selección y definición de perfiles. Esto ha generado un efecto derrame, llevando a que otras áreas empiecen a integrar concursos de selección con componentes meritocráticos. También implicó la creación de una serie de procesos y políticas en gestión de Recursos Humanos, novedosos dentro del Sector Público, tales como contratar en el mercado servicios de diferente naturaleza y gestionar con eficiencia los procesos de cobertura de vacantes, entre otros.

Ambos casos nacieron de momentos propicios a la reforma, sea por defecto o virtud, e implicaron consensos políticos fuera o dentro del grupo gobernante como el caso peruano, o entre partidos políticos en la situación chilena. Aplica aquí para ambos el concepto de “ventana de oportunidad” de Kingdon (1984: 173-174) como una ocasión propicia para que los partidarios de ciertas propuestas las defiendan, o para que consigan que se preste atención a los problemas que consideran prioritarios (...). Estas ventanas de oportunidad política permanecen abiertas durante

breves períodos. Si los participantes en el proceso político no las aprovechan, deberán esperar a que surja otra nueva oportunidad” (Esparch, 2012).

- **El caso peruano sobresale por integrar algunos componentes innovadores. Incorpora gran parte de los aprendizajes hechos en América Latina.** Asimismo, desde su implementación a la fecha ha tenido la flexibilidad de ir generando cambios a partir de los aprendizajes y problemas que se iban presentando en su implementación. Entre ellos, la inclusión de ONGs especializadas en transparencia en los procesos de selección; identificar mecanismos que protejan al cuerpo de la inestabilidad política; el seguimiento y monitoreo de los gerentes no solo a través de capacitación, sino también incluyendo elementos novedosos como por ejemplo, coaching, o realizar estudios para establecer la línea de base de las metas de resultados de la primer camada, entre otros.

Reflexiones preliminares y lecciones aprendidas

Las experiencias en América Latina, permiten observar, entre otros aspectos,

a) que es posible identificar explícita o informalmente sistemas de alta gerencia pública, tal como lo demuestran casos muy diferentes como los de Chile, Perú, Uruguay, Argentina, Brasil o Costa Rica

b) que en ellos el componente político incursiona bajo diferentes modalidades, imprimiendo trayectorias propias.

A modo de ejemplo, y con diferente intensidad, Chile y Argentina han desarrollado la figura de los “directivos públicos provisionales” o “directivos con asignación transitoria de funciones superiores”, que permite, sin cumplir las condiciones de concurso, el ingreso al cargo de nominaciones bajo el único criterio de confianza. En ambos casos puede suceder, que posteriormente se busque legitimar la designación a través de un concurso cuyo ganador puede ser el mismo ocupante transitorio.

c) que en los casos más recientes de reformas gerenciales de la alta dirección pública, las condiciones existentes y la posibilidad de pactos explícitos entre diversos actores, son componentes centrales a efectos de asegurar su legitimidad y sostenibilidad en el tiempo. Un elemento clave es extender los acuerdos de carácter estratégico, convocando en una primera instancia a los actores que ostentan efectivo poder de veto

d) que las capacidades institucionales favorecen la viabilidad de las reformas de los sistemas de empleo público, sean porque se encuentran instaladas previamente, o porque se desarrollan a lo largo del mismo proceso de implementación.

El denominador común en las experiencias implementadas y en los intentos de reformas de los sistemas de alta dirección pública en América

Rigidez
versus
flexibilidad

Latina es la preminencia del componente político, que se puede observar en la mayoría de los casos con diferentes gradaciones. El segundo componente, es la debilidad del componente gerencial¹⁵. Este aspecto puede observarse en especial en los formatos de más antigua data: Brasil, Uruguay y Costa Rica. Esos casos, no logran implementar procesos de gestión orientados al desarrollo gerencial, sea en la definición de competencias y perfiles, en la selección, el desarrollo o menos aún en la gestión del desempeño basado en resultados. En los casos más recientes, Chile y Perú, que han cubierto aspectos vinculados a los procesos de selección, este aspecto se evidencia, centralmente, en las fallas en la contractualización, en ambos casos los diseños incluyeron contratos de desempeño basados en resultados, sin embargo, tanto en Perú como Chile los convenios de desempeño muestran una tendencia a convertirse en un trámite burocrático más. En Perú la excelente iniciativa de desarrollar un estudio de línea de base que permitiera conocer con cierta precisión la situación del cargo antes de la asunción del Gerente Público, solo se realizó con la primera promoción (Guerra-García Picasso, 2009, Machicao y Valencia 2010). Esto permitía establecer ex ante los indicadores de resultados. Paulatinamente este aspecto fue modificándose y en la actualidad, es el mismo gerente, al asumir el cargo quien establece las metas y realiza los informes de avance. Los contratos por desempeño se han desdibujado (Goberna, 2013).

En el caso chileno, una serie de diagnósticos y análisis han señalado (Santiago Consultores, 2011; Longo 2013, 2015, Egaña 2014, Abrazua (2013, 2014, 2015) Waissbluth 2007) desde incoherencias metodológicas, falta de compromiso ministerial con el diseño de los convenios, hasta pérdida del componente estratégico del contrato (Costa y Waissbluth 2007; Lambertini and Silva 2009)¹⁶.

Este cruzamiento entre competencias¹⁷ de tipo político y gerencial, suelen expresar en las experiencias analizadas, el dilema entre “mérito y confianza”. Tal como señala Longo (2014), los dilemas no se resuelven, sino que se gestionan. Es así, que mérito y confianza deben ser integrados en los diseños de la ADP en forma tal que faciliten abandonar las viejas dicotomías. En otras palabras, abordar la configuración de los modelos de Alta Dirección Pública en América Latina lleva a preguntarse, cuánta dosis de componente político o de componente gerencial debe expresar el modelo a efectos de

asegurar su permanencia, sin dejar de lado que la formula debe poseer ambos elementos.

En tal sentido, en base a algunas de las lecciones aprendidas a través de las experiencias comparadas, enumeramos a continuación una serie de recomendaciones generales que presumiblemente resulten de utilidad en las instancias de diseño y reforma de los sistemas de alta dirección pública en la región:

- Construir un plan de generación de apoyos de los principales actores involucrados con el fortalecimiento del espacio directivo estatal, desde los sindicatos, la prensa, los partidos políticos, hasta las universidades y otros actores institucionales de los poderes legislativo y judicial. El caso de Chile es un buen ejemplo al respecto.

- Contar con un diseño institucional centralizado (agencia) pero no burocratizado, puesto que un proceso de reforma orientado principalmente en los componentes técnico profesionales debe integrar la forma y mecanismos para que las áreas estatales adquieran estas capacidades directivas. Varios de los países de la región, entre ellos Argentina, han perdido capacidades en las áreas descentralizadas de gestión de recursos humanos, cuyo rol actual es centralmente administrativo.

- Evitar formatos que generen cuerpos de directivos públicos de corte netamente administrativos, con poder corporativo y alta capacidad para autodesarrollarse y autogerenciarse y con estabilidad prolongada en el tiempo. El caso de SERVIR en Perú es un buen ejemplo de integración de componentes de flexibilidad, en oposición al caso de Brasil o Uruguay.

- Integrar en el diseño del sistema de alta dirección pública los tres niveles de gobierno: local, provincial y municipal. Esto puede ser a través de convenios de cooperación y asistencia técnica. En suma, si solo se piensa en poder ejecutivo nacional el impacto será bajo.

- Si bien el componente remunerativo, requiere una versión “especial” para este tipo de diseños, se pueden desarrollar incentivos simbólicos de carácter no monetarios que promuevan la permanencia y prestigio del cuerpo. Un claro ejemplo de este tipo de experiencias fue el Cuerpo de Economistas de Gobierno en Argentina, que integraron en su desarrollo profesional pasantías en el exterior con organismos especializados como la CEPAL, OCDE, entre otros.

- Integrar todo el ciclo gerencial en el diseño de un sistema de alta dirección pública profesional, no sólo el ingreso “meritocrático”. La mayor parte de estos sistemas invierten exclusivamente en este aspecto descuidando los otros componentes. Esto debilita las iniciativas, como lo demuestran los casos de Chile, Brasil, Costa Rica y Argentina.

- Dejar de lado el supuesto que estos procesos atraen capital humano externo, o del sector privado. En las iniciativas analizadas y más exitosas, el porcentaje de atracción es significativamente bajo y tiende a disminuir en el tiempo.

¹⁵ Se da por integrada a la dimensión gerencial el componente técnico, ya que este último aspecto es necesario pero no suficiente para la ADP. Un buen técnico no es necesariamente un buen gerente. En los hechos, los sistemas que hemos mencionado como de más antigua data (Brasil, Costa Rica, Uruguay) son un excelente ejemplo de cómo lo técnico no necesariamente cubre lo gerencial.

¹⁶ Los autores señalan que cuando se observan orientaciones estratégicas en ellos, estas corresponden a los Programas de Mejora de Gestión (PMG) de DIPRES, pero estos sistemas se enfocan en el mejoramiento de áreas de política pública general y no en el nivel estratégico institucional.

¹⁷ Definimos competencia desde la perspectiva de las ciencias del management, entendiéndola como el conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes que traducidas en una conducta contribuyen a lograr un desempeño superior en un puesto/rol determinado dentro de un contexto organizacional específico

Abarzúa. E y Blanco. R (2014). Los Cambios que necesita el Sistema de Alta Dirección Pública. Observatorio Económico N° 81.

Abarzúa. E. (2015) Comentarios a las reformas en el sistema de ADP. En Seminario Internacional Alta Dirección Pública 2014: Nuevos Desafíos y Reformas Pendientes. Santiago. Chile

Abrucio. F, Loureiro. R, Pacheco.R. (Org.) (2010). Burocracia e política no Brasil: desafio para a ordem democrática no século XXI. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro. Brasil

Alessio, M. y Pacheco R. (2015) Tendências recentes na profissionalização dos dirigentes públicos. En Alexis Vargas [et al.] Brasil uma nova gestão é possível. Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) São Paulo.

Alza Barco, C. (2013) (Compilador) Oportunidad para Servir El caso de la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en el Perú en Aprender de la Experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública PUCP Escuela de Gobierno y Políticas Publicas: Lima. Perú

Cortazar, J. C (2008) "Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueos y debilidad institucional. El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil".

Cortázar, J.C (2014) Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013). Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés, Editores. En Seminario Internacional Alta Dirección Pública 2014: Nuevos Desafíos y Reformas Pendientes. Santiago. Chile

Cortázar, J.C. Fuenzalida, J. y Lafuente, M. (2016) Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio. Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo.

Dahlström, C. Lapuente, V. y Teorell, J. (2011) Dimensions of bureaucracy II. A cross-national dataset on the structure and behavior of public administration. QoG Working Paper Series

Egaña, R (2014) Entrevista a Rodrigo Egaña. La tercera, Sánchez M. - 16/03/2014 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/03/655-569729-9-presidente-del-consejo-de-alta-direccion-publica-este-gobierno-perfeccionara-el.shtml>

Esparcha, N. (2012). Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del servicio civil. Lima.

Evans, P y Rauch, J (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. American Sociological Review, Vol. 64, No. 5.

Gaetani, F., Heredia, B. (2002) La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Brasil: Los Años de Cardoso <https://publications.iadb.org/handle/11319/2276#sthash.nX7csapg.dpuf>

Gaetani, F. (2003), "Public Management Reforms in Modern Brazil", London, London School of Economics, PhD Thesis forthcoming.

Governa (2013) "Servicio de Consultoría para la evaluación del diseño, procesos y resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos" Governa; Lima. <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Gerentes-Publicos/Informe-Governa-Evaluaci%C3%B3n-CGGPP.pdf>

Hood, C. & Peters, G (2004); The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 14

Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006a). Síntesis del diagnóstico: Caso Perú. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006b). Síntesis del diagnóstico: Caso Argentina. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006c). Síntesis del diagnóstico: Caso Costa Rica. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006c). Síntesis del diagnóstico: Caso Costa Rica. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006d). Síntesis del diagnóstico: Caso Uruguay. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006e). Síntesis del diagnóstico: Caso Chile. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harper Collins. Cap. 8.

Kuperus, H, Rode, A (2008). *Top public managers in Europe*. European Institut of Public Administration. Maastricht.

Lambertini, G. y Silva, E., 2009. *Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Consorcio para la Reforma del Estado*.

Longo, Francisco (2003). "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", en *Servicio civil: temas para un diálogo*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política)

Longo, F (2013), *Diez años de alta dirección pública en Chile. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013

Longo (2014) *Tendencias internacionales en Alta Dirección Pública. En Seminario Internacional Alta Dirección Pública. Nuevos Desafíos y Reformas Pendientes*. Santiago. Chile

Martinez Puón R (2011): *Directivos versus Políticos, La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. México.

Matos, D (2012). *Sistematización de la Experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR*. USAID. Lima. Perú.

Moore, Mark. (1998). *Creating Public Value*. Harvard University Press. Cambridge, MA
OCDE (2010) *Reviews of Human Resource Management in Government OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 Federal Government: Federal Government*
OCDE (2012) *Brazil. Human Resources Management Country Profiles*. OCDE: Paris

Pollarolo, P. (2008) *Consultoría: Ley del Servicio Civil*. -. SERVIR: Lima

Ramió, C. (2006). *Política y Gestión: La Regulación del Directivo Público en España Ponencia presentada al II Congrés Català de Gestió Pública*, Buenos Aires. Barcelona.

Ramos, C y Scrollini F. y Solórzano, F (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*. Documento de Trabajo On Line Nro 1/12. Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo. Uruguay.

Ramos, C. y Scrollini F (2013). *Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores en la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay*. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol.22 No.1 Montevideo. Uruguay. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2013000100001&script=sci_arttext

Zuvanic, L. (2009a) *Informe de Costa Rica. Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica*. AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 331-380.

Zuvanic, L (2009b), *Estrategias de reforma del Servicio Civil en Nicaragua, Costa Rica y Guatemala: entre patrones exitosos y modelos inconclusos Congreso, XV Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, San Salvador de Bahía, Brasil.

Zuñanic, L., Iacovello, (2010): "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America", en How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking, IADB, pp. 147-176. publicado también en castellano en Revista Centroamericana de Administración Pública, La burocracia en América Latina, Nro 58-59 enero-diciembre 2010

Zuñanic, L. (2010). Hacia un Sistema de Alta Gerencia en Costa Rica. Informe País. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington

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

Laura Zuvanic: Investigadora principal del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Egresada de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Relaciones Internacionales, FLACSO. Especialista en Conducción Estratégica de Recursos Humanos (IDEA). Professional Certified Coach (PCC) por la International Coaching Federation (ICF-USA). Consultora independiente con más de 20 años de experiencia a nivel nacional e internacional.

Agradecemos muy especialmente a **Gonzalo Diéguez** y **Juan Carlos Cortázar** por sus valiosos comentarios y observaciones y a **José María Gasparín** y **Agustina Valsangiacomo** por su colaboración en la elaboración de este documento en la elaboración de este documento.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Zuvanic, L. (Diciembre de 2016) En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°180**. Buenos Aires: CIPPEC.

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

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 Ciudades.