

El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos

Laura Zuvanic | Gonzalo Diéguez

Cuando estudiamos la Alta Dirección Pública (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 estratégica y operativamente una organización estatal así como también, gestionar su entorno político.

Desde el retorno a la democracia, el caso argentino evidencia la alternancia de iniciativas de reforma, que han buscado instalar modelos de Alta Dirección Pública con énfasis en los sistemas de carrera. A diferencia de otras experiencias más recientes en la región, como Chile y Perú, en nuestro país 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, como el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA) o el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG).

Asimismo, las cifras correspondientes a los últimos catorce años muestran que la dirección pública en Argentina se configura bajo una nueva modalidad: 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 en la administración pública central. De acuerdo a cifras oficiales recientemente publicadas por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), de los 3300 cargos con funciones ejecutivas que existen actual-

mente, solo 7 han sido concursados. Asimismo en base a las estadísticas del GPS del Estado (CIPPEC ASAP) para diciembre del año 2015, el 78% del cuerpo directivo, conformado por directores nacionales y generales, se encuentra designado bajo el formato de “asignación transitoria de funciones superiores”.

Este formato de designación que posibilita la excepción de los requisitos profesionales para ocupar cargos de directivos públicos, comenzó instrumentándose a comienzos del año 2002 y progresivamente se consolidó durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández e incluso se extendió como modalidad en la administración de Mauricio Macri en un universo del espacio directivo ampliado a 585 Directores Nacionales y Generales en la administración pública central.

Si bien inicialmente esta modalidad de designación resultó ser un instrumento legal que permitió, en una etapa de crisis y un contexto de emergencia económica y administrativa, mayor flexibilidad y control sobre los agentes estatales con funciones ejecutivas, su utilización intensiva derivó en la instalación de un modelo de gestión en el cual 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 la coyuntura y objetivos de corto plazo.

Este documento releva y sistematiza evidencia y elabora un diagnóstico preliminar de la situación de la ADP en Argentina. También formula recomendaciones para fortalecer el desarrollo de capital gerencial público profesional e idóneo desde una perspectiva integral que promueva un proceso de institucionalización incremental.

RESUMEN EJECUTIVO

La trayectoria de la alta dirección pública en Argentina: un sinuoso camino

Impulsos reformadores

Como señala Zuvanic (2016) la trayectoria de la ADP en Argentina en los últimos 14 años 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.

Si bien desde el retorno a la democracia el caso argentino da cuenta de una 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).

Los Administradores Gubernamentales, una experiencia trunca

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 fun-

cionarios 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 Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA): auge y caída

El segundo intento vinculado a la conformación de un espacio directivo profesional, fue el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa, SINAPA, creado en 1991. Tuvo por objetivo lograr un escalafón general basado en criterios meritocráticos, con un diseño innovador para la época.

Cuadro 1.
Iniciativas de ADP en Argentina 1983- 2008

Iniciativa	Década de inicio	Período de implementación	Tipo de modelo
Administradores Gubernamentales	80'	Tres años (3)	Carrera
SINAPA	90'	Nueve años (9)	Mixto
Economistas de Gobierno	90'	Seis años (6)	Carrera especializado
Gerentes Públicos	2000	5 meses	Sistema de empleo o posiciones
SINEP	2008	Sin implementación	Mixto

Fuente: Elaboración propia.

Continuidades y rupturas

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. En su diseño, este modelo combinaba mérito y confianza.

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, esta 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 en la estructura estatal, contribuyó a facilitar fuertes presiones políticas internas en la realización de los procesos de selección, en especial de las posiciones con funciones ejecutivas. Por su parte, las herramientas de gestión de desempeño del directivo público, muy similar en su diseño a las establecidas por los modelos de corte gerencialista, pasó a convertirse en un mero trámite administrativo, incluso a veces incumplido¹ (Salas, 2005).

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 ejecutivos de la carrera administrativa.

Al debilitamiento por politización y 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 fines del año 2009².

El ensayo del modelo de posiciones: la figura de los gerentes públicos

A mediados del año 2000, se intentó implementar un formato de corte gerencial basado en un modelo de posiciones. La iniciativa sostenía que la debilidad del SINAPA residía, principalmente, en la función directiva. A través del Decreto 992/2001,

1 A modo de ejemplo, Salas señala que solo el 72% del total de procesos de evaluación de desempeño de cargos con funciones ejecutivas (FE) se habían completado administrativamente entre 1992 y el 2002, mientras que las evaluaciones de cargos simples alcanzaba un cumplimiento del 86%.

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

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.

En resumidas cuentas la fugaz figura del gerente público nunca contó con continuidad. Cada cambio posterior en los funcionarios políticos del gabinete implicó la remoción de los gerentes públicos de turno.

Sistema nacional de empleo público (SINEP)

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.

Cuadro 2.
Cambios introducidos por el Sistema Nacional de Empleo Público –SINEP –

Se mantiene la estabilidad funcional de los 5 años y se elimina la posibilidad de prórroga de dos años	Disminución de los niveles de criticidad, el SINAPA contaba con 5, los cuales se reducen a 4
La elección del candidato puede ser por terna o por sistema de mérito cerrado	El suplemento salarial por funciones ejecutivas pasa a ser remunerativo y bonificable
Se integra como causal de remoción, la redefinición de la estructura organizativa. Una manera de blanquear una de las prácticas políticas usadas para poder remover funcionarios no afines	Se mejora la relación de equidad salarial entre el nivel más bajo y el más alto. La amplitud salarial pasa del 7,8 de SINAPA a 9,3 en SINEP.
Integra el concepto de proyecto de gestión en la etapa de selección	Incorpora un régimen específico para el ejercicio de las funciones de jefatura intermedia. Se establecen los niveles de Jefe de Dpto, con 3 niveles de criticidad, hasta 3 años y las mismas causales de remoción que las FE

Fuente: Elaboración propia en base al decreto N°993/91 y al N° 2098/08.

Modelo de carrera

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.

El modelo de gestión por competencias políticas

Desde inicios del año 2002 hasta la actualidad, los cargos públicos con funciones directivas dentro de la administración centralizada han sido cubiertos predominantemente 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 por 180 días 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 – 2016 durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández e incluso extendiéndose como modalidad habitual hasta la actualidad, con la administración de Mauricio Macri, tras la creación de 4 nuevos ministerios y la incorporación de 168 nuevas Direcciones Nacionales y Generales, incrementando el universo a un total de 585 directivos públicos.

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.

Es aquí donde salen a la luz algunos de los puntos críticos propios de la naturaleza específica de la Alta Dirección Pública en el Estado, donde las funciones ejecutivas suponen equilibrar, combinar y articular, roles propiamente políticos y roles técnico-gerenciales (Cortazar, Lafuente, 2016).

Radiografía de la ADP contemporánea en Argentina

Para situarnos en perspectiva, los datos más recientes provistos por el GPS del Estado (CIPPEC ASAP) muestran dos características muy significativas de la radiografía actual de la ADP en Argentina

En primer lugar, la función directiva ha sido cubierta centralmente a través de una modalidad

de corte discrecional, netamente política.

Tal como muestran los gráficos 1 y 2, para diciembre del año 2015, el 78% del cuerpo directivo, 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.

Gráfico 1.
Modalidad de designación de funciones ejecutivas en la ADP (Dic-2015)

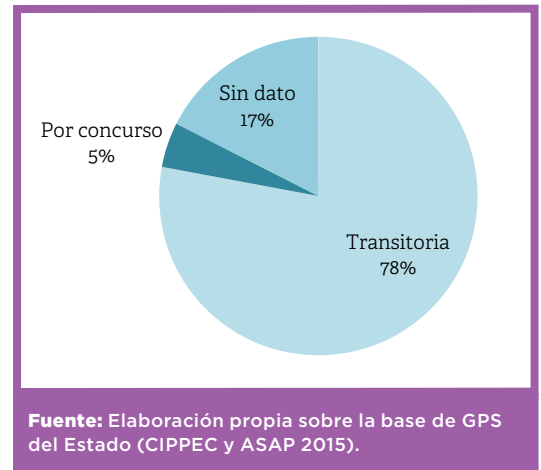
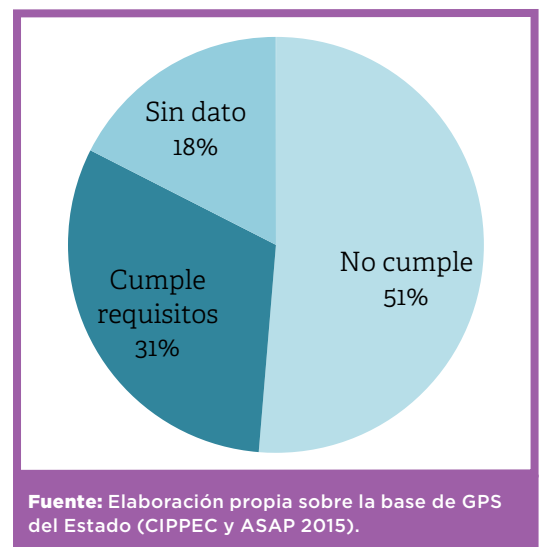


Gráfico 2.
Excepción de requisitos SINEP en las designaciones de ADP (Dic-2015)



Los gráficos toman como unidad de análisis el universo de cargos con Funciones Ejecutivas (FE) de nivel equivalente a una Dirección Nacional o Dirección General, excluyendo jefaturas, coordinaciones y direcciones simples). Como se puede observar, las FE concursadas, solo alcanzan el 5%.

Por otra parte, el gráfico 2, muestra que más del 50% de los directivos públicos, se encontraban a fines de 2015, ejerciendo el cargo, no solo en forma transitoria y sin concurso público, sino también sin cumplimentar los requisitos mínimos de acceso a su posición. Cabe destacar, que estos requisitos mínimos refieren a cuestiones tales como tres (3)

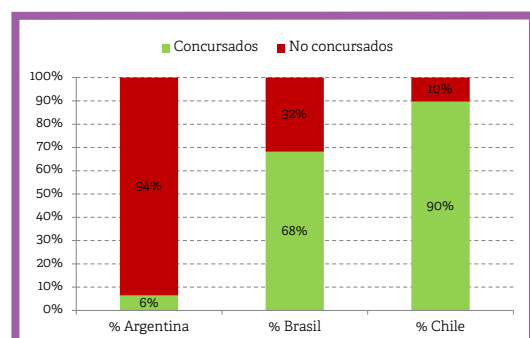
Transitoriedad

Excepcionalidad

años de experiencia en conducción de equipos de trabajo; seis años (6) en funciones de complejidad equivalente; y titulación de grado y posgrado atenuante a la tarea a desempeñar.

Al mismo tiempo, si nos situamos en una perspectiva comparada a nivel regional es posible observar con mayor nivel de especificidad la situación anómala que se reproduce en nuestro país respecto a los criterios de mérito asociados al reclutamiento e ingreso en la ADP, como consecuencia directa del imperio del modelo de gestión por competencias políticas.

Gráfico 3.
Porcentaje de concursos para el ingreso a la ADP en Argentina, Brasil y Chile (Dic-2014)



Fuente: *Argentina (GPS del Estado CIPPEC ASAP - diciembre 2014): elaboración propia sobre la base del Boletín Oficial.**Brasil (Jun-2014): estadísticas gerenciales 2014 - ENAP***Chile (Dic-2014): Reporte estadístico Alta Dirección Pública 2014 - Servicio Civil Chileno.

Otro, dato que llama la atención es el vinculado con los niveles de formación de grado y posgrado de la ADP en nuestro país, donde un 72% del segmento de los directivos públicos posee titulación.

Esta información confirma nuevamente que estamos frente a una modalidad de dirección pública predominantemente política, con un alto grado de calificación profesional propia, en donde directivos públicos se encuentran formados, pero no necesariamente preparados para el cargo. De allí que la modalidad predominante de designaciones transitorias permita exceptuar a los directivos públicos de los requisitos profesionales exigidos para el desempeño del cargo ejecutivo.

Gráfico 4.
Nivel de formación de las funciones ejecutivas transitorias en la ADP en Argentina (Dic-2015)

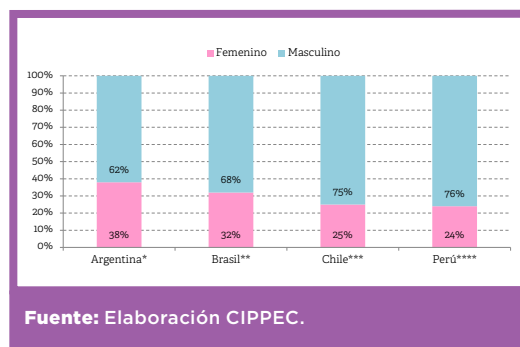


Fuente: elaboración propia sobre la base de GPS del Estado (CIPPEC y ASAP 2015).

En otras dimensiones analíticas, tales como distribución por sexo y composición por franja etaria, también se observa que Argentina presenta algunas diferencias significativas con otros países de la región como Brasil, Chile o Perú.

De acuerdo al **Gráfico 5**, Argentina y Brasil presentan valores más altos que los otros países, mostrando una mayor integración a sus cuerpos directivos de mujeres, sin por ello romper con el laberinto de cristal (Diéguez, Valsangiacomo 2016).

Gráfico 5.
Composición de la ADP por sexo (Dic-2014)



Fuente: Elaboración CIPPEC.

Respecto a la edad promedio de los integrantes de la ADP en una perspectiva comparada, Argentina muestra otro dato llamativo: un tercio de los integrantes del espacio directivo se encuentran relativamente próximos a iniciar los procesos de retiros por jubilaciones. La dinámica de reemplazo de estos directivos públicos y el impacto sobre la memoria institucional (saberes compartidos) de las burocracias estatales dejan en relieve la importancia crítica de contar con un espacio directivo institucionalizado tal como se puede observar en los **Gráficos 6 y 7**.

No obstante el análisis estadístico, podemos afirmar que el formato de alta dirección pública de los últimos 15 años en Argentina, no plantea centralmente una problemática asociada a la cantidad de cargos directivos o de formación profesional de sus integrantes.

Por el contrario, la problemática implícita nos remite a la supremacía cuasi excluyente “del factor político” sobre cualquier imperativo de gestión pública. La confianza ha superado al mérito.

De esta manera, el sistema gana en términos de flexibilidad y alineación política pero pierde en otros aspectos íntimamente vinculados con las capacidades estatales de gestión y de memoria institucional en la administración pública (reconocimiento de saberes).

Esta proliferación de las asignaciones transitorias de las funciones ejecutivas de los directivos públicos, afecta la igualdad en el acceso y vulnera el principio de mérito³.

³ Cabe recordar que de acuerdo al SINEP los cargos on funciones ejecutivas requieren para su cobertura la instrumentación de un proceso de selección, que permita evaluar la idoneidad y competencias requeridas para el cargo, la norma define las etapas mínimas que debe contar un proceso de selección y aún más, establece con claridad elementos adicionales para la función ejecutiva. Evaluación de antecedentes, técnicos, entrevista, psicológicos y por artículo 38 establece el diseño de un proyecto institucional.

Gráfico 6.
ADP en perspectiva comparada por distribución etaria (Dic-2014)

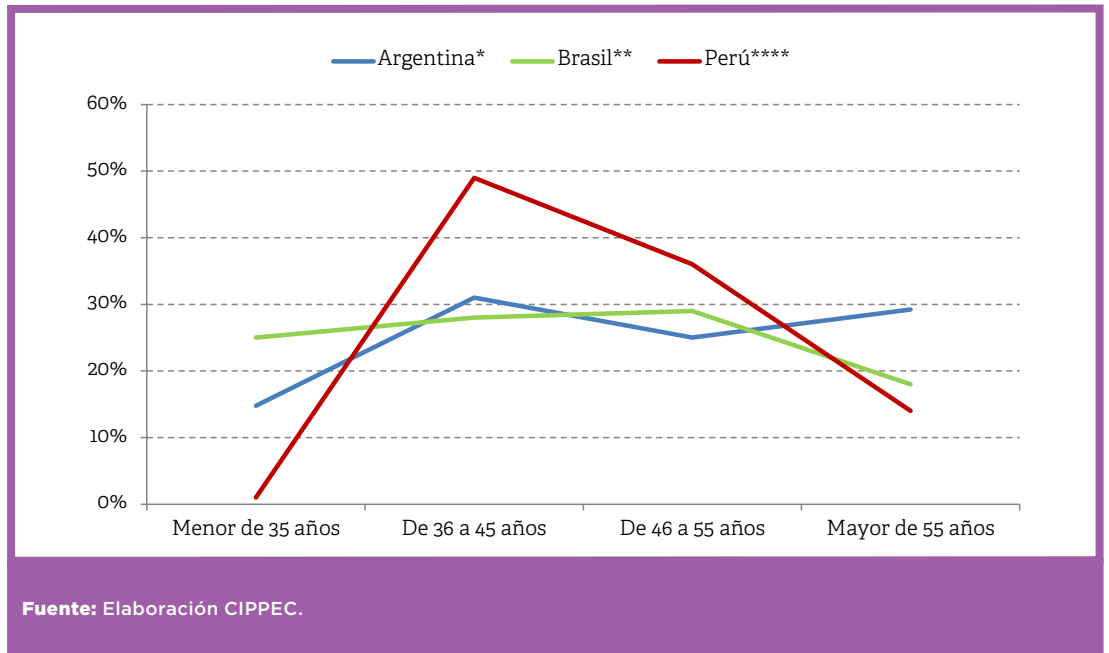
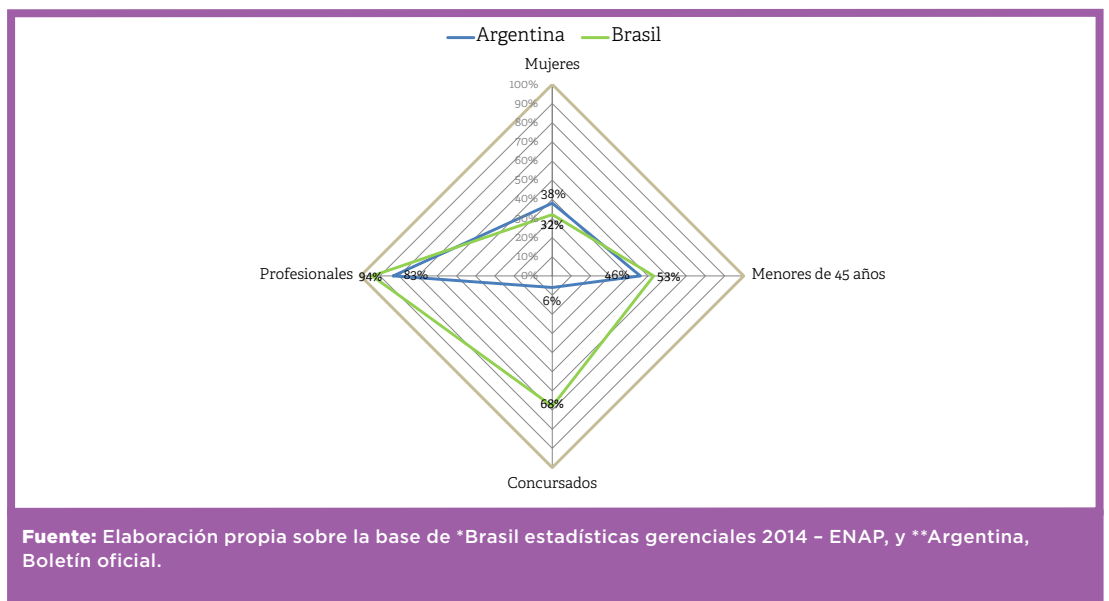


Gráfico 7.
Alta Dirección Pública en Argentina y Brasil 2014



Negociación y conflicto

El formato explícitamente elude estos aspectos y selecciona en base a criterios políticos exclusivamente y no de gestión.

A largo plazo, su utilización intensiva, deriva en procesos donde las necesidades directivas se determinen en función de las prioridades de gestión de la autoridad política de turno y si esta cambia, también cambian los directivos públicos. Por citar un ejemplo, la última encuesta publicada por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) a directivos públicos de la administración pública central señalaba que para el 60,7 % de sus miembros integrantes, el cambio de autoridades superiores afectaba su trabajo en "gran o alguna medida". El 58 % opinaba que "sus puestos directivos deberían tener estabilidad o permanencia". Y el 50,6 % de los encuestados afir-

mó que "la garantía de contar con horizonte laboral más amplio ayudaría al ejercicio de sus responsabilidades sin interferencias indebidas", mientras que para un 40,7 %, "esta condición, aseguraría además la eficacia del equipo de trabajo" (ONEP, 2012).

De esta manera, privilegiar el componente político, implica una agenda donde la gestión, no es dejada de lado sino que adquiere características propias, imitando, en líneas generales, el estilo de quien lidere políticamente la organización estatal, con una fuerte impronta de las formas de hacer del partido o coalición gobernante. Este aspecto puede suponer, el desarrollo de tantos estilos de liderazgo como autoridades políticas, de acuerdo al grado de cohesión o fragmentación de la elite política del momento.

El predominio de este tipo de agendas, posiblemente enfrente a los directivos públicos a juegos donde la negociación y el conflicto se hagan presentes de forma recurrente e intensiva. Este argumento es en parte confirmado, por la misma encuesta de ONEP citada anteriormente, en la cual, los directivos públicos mencionaban como criterios para evaluar su desempeño, “que se debería privilegiar la capacidad de resolución de conflictos, en primer lugar”, seguido de los “conocimientos y habilidades relacionadas con el puesto de trabajo” y finalmente, “el logro de los objetivos establecidos” (ONEP, 2012).

Por último, y dado que la asignación es “transitoria” estos directivos no tienen procesos asociados a la gestión del desempeño, ni incentivos que promuevan su desarrollo y ni estímulos económicos que premien logros o resultados extraordinarios.

Recapitulando: los 6 desafíos que enfrenta la ADP en Argentina

De esta manera, es posible advertir que en el sector público nacional de la Argentina no se ha logrado consolidar un sistema de dirección pública profesional e idónea, por el contrario es factible observar las siguientes problemáticas que conforman las principales dimensiones de incidencia crítica:

1.-Carencia de una línea estratégica de construcción de capital gerencial público

El patrón evidenciado es una “continuidad en la discontinuidad”, se acumulan ciclos incompletos de iniciativas, sin capitalizar aprendizajes, evaluar fracasos o identificar buenas prácticas. Hasta mediados de los noventa se definieron las 4 iniciativas más ambiciosas en la materia (Cuerpo de Administradores Gubernamentales; Economistas de Gobierno; Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa, SINAPA, y el Programa de Gerentes Públicos).

El tiempo máximo de implementación plena llegó a los 7 años con el caso del SINAPA y el menor no alcanzó 1 año, este fue el Programa de Gerentes Públicos. Mayormente han sido iniciativas novedosas, innovadoras y pioneras para la época, sin embargo, a partir del año 2000 estas iniciativas quedaron desactivadas (Escuela de Gobierno y Gerentes Públicos) o agonizantes (SINAPA y su posterior reconversión en el SINEP en el año 2008 y el Cuerpo de Administradores Gubernamentales)

2.-Predominio de modelo de gestión directiva por competencias políticas y ADP golondrina

De acuerdo al relevamiento del GPS del Estado (Iacoviello, Zuvanic, Coutinho, 2015) los últimos quince años de gobierno muestran que la función directiva fue cubierta centralmente a través de una modalidad de corte discrecional y netamente política. El 78% del cuerpo directivo ingresó sin concurso, modalidad que permite exceptuar los requisitos exigidos por la norma para el acceso a la

dirección pública (Iacoviello: 25).

Por otra parte, las funciones Ejecutivas concursadas solo alcanzaban el 5% en 2015, mientras que en el 2003 las mismas ascendían al 76% del total de directivos públicos bajo el régimen SINAPA (Zuvanic:23)

Cabe destacar también, que esta tendencia pareciera no revertirse con la administración de Cambiemos en los primeros diez meses de gobierno. El período diciembre 2015 – octubre 2016 supuso la incorporación de 4 nuevos ministerios a la administración central y la creación de más secretarías y subsecretarías.

En las 168 nuevas direcciones nacionales y generales que conforman el universo extendido de 558 cargos directivos con funciones ejecutivas, las designaciones continuaron realizándose mediante los mecanismos de designaciones transitorias y exceptuando de los requisitos profesionales a los nuevos directivos públicos.

Aun admitiendo los beneficios de este tipo de dirección pública, asociados a la flexibilidad y alineación directiva o la “mística de la gestión” (Grindle 2012, Zuvanic 2016), y dejando de lado su aspecto potencialmente clientelar, la utilización intensiva de este tipo de dirección política implica, entre otros aspectos:

- Una agenda donde la gestión, adquiere las características propias del estilo de quien lidere políticamente y con la impronta de hacer de la autoridad política de turno.

- Mayormente cuando la dirección es política, las lógicas de negociación permanente y el conflicto se constituyen en el elemento predominante de la forma o estilo de gerenciar una organización estatal (ONEP, 2012).

3.-Dificultades para instalar capacidades de gestión en las burocracias estatales

Si bien la construcción de la dirección pública en Argentina, parece seguir cierta dinámica a la manera del “juego de la oca”, en la cual muchas veces luego de avanzar se vuelve a retroceder, entre los múltiples retrocesos y avances podemos identificar impactos positivos. La dirección de la etapa SINAPA fue la responsable de implementar la ley de administración financiera, un programa de reforma que comprendió la implementación de un sistema de información financiera gubernamental que integra diversos sistemas de gestión, tales como el de tesorería, compras, entre otros. Este aspecto se ve reforzado si se analiza la trayectoria de los Administradores Gubernamentales (AG), en la que se observa que un alto porcentaje de ellos han tenido a cargo áreas de administración, jurídicas o jefaturas de gabinete.

4.-Ausencia de un abordaje integral del ciclo gerencial de la Alta Dirección Pública

Las distintas experiencias de reforma en Argentina a lo largo de los últimos 33 años, reflejan la ausencia de un abordaje integral del ciclo gerencial en el diseño de un sistema de alta dirección pública profesional. En tal sentido, entendemos estratégico focalizar propuestas de mejora no sólo circunscriptas al ingreso “meritocrático”, sino

Flexibilidad y alineación política

también trabajar sobre otros componentes como: esquemas de capacitación continua, sistemas de remuneración competitivos, desarrollo de carrera profesional, mecanismos de retención, incentivos simbólicos, entre otros.

5.-Desaprovechamiento del efecto derrame

A diferencia de las grandes y complejas reformas del empleo público, el abordaje de la Alta Dirección Pública permite focalizar en un área que puede habilitar reformas más profundas, como por ejemplo, fue el caso de Perú. Las experiencias relativamente exitosas han generado cierto aprendizaje por imitación u observación. La experiencia de Perú inspiró su diseño institucional en el modelo de Administradores Gubernamentales (AG) de Argentina y del modelo Chileno y a su vez la ecuatoriana de reciente data, toma aspectos de Perú y Chile, por citar unos ejemplos.

6.-La gran incógnita y el potencial desarrollo de la ADP en Argentina: los Organismos Descentralizados

Usualmente, se suelen focalizar los procesos de reforma en la administración central y en especial en las agencias ministeriales. En la práctica, las iniciativas que se han señalado previamente siguieron este patrón. Este enfoque, si bien resulta correcto, consideramos que es insuficiente.

En especial cuando focalizamos el estudio en los Organismo Descentralizados (OD) del sector público nacional. En este tipo de agencias gubernamentales predomina un estilo de gestión de acuerdo a quien los lidera y mayormente tanto el ingreso como el desarrollo de sus recursos humanos no se encuentran regidos por principios de mérito profesional e idoneidad sino predominantemente políticos.

A ello se suma, que a) el crecimiento de los organismos descentralizados ha sido en estos doce años del 33%, siendo creados cuarenta y cuatro (44) nuevos organismos; y que b) el crecimiento en recursos humanos en ese sector fue de un 167% vis a vis un 41% de el de las agencias ministeriales de la administración pública nacional (GPS del Estado, 2015).

Rescatando lecciones aprendidas en perspectiva comparada. Propuestas de mejora: de lo necesario a lo realizable

a) Mejorar el modelo de carrera, contemplando mérito y flexibilidad

Al menos en una primera etapa inicial, un sistema de ADP para Argentina tiene más posibilidades de lograr sustentabilidad en el mediano plazo bajo un formato con componentes de carrera que uno netamente gerencial.

Nuestro país presenta trayectorias inconclusas (Economistas de Gobierno), agonizantes (Administradores Gubernamentales) politizadas (SINAPA/SINEP), o que han necesitado varias décadas para instalarse (Instituto del Servicio Exterior de la Nación, ISEN), pero cada una de estas instancias ha dejado instalada ciertas prácticas, que si bien hoy resultan precarias, son más propensas a facilitar la adopción de sistemas de carrera más que modelos de tipo netamente gerenciales inspirados en las ideas del denominado nuevo management público (*New Public Management*).

Asimismo, esta modalidad puede contar con el apoyo relativo - o al menos sin el rechazo mayoritario - de actores relevantes tales como los gremios estatales (Unión Personal Civil de la Nación, UPCN y la Asociación de Trabajadores Argentinos, ATE) y las burocracias públicas existentes, sean estas de tipo administrativo, o bien de carácter temporal e incluso de corte político. Un segundo elemento que sostiene la conveniencia de la modalidad de carrera es que las experiencias desarrolladas desde el retorno a la democracia han logrado integrar el componente meritocrático en los procesos de selección. Por último cabe destacar también que la inexistencia de sistemas efectivos de control de resultados, dificultaría significativamente desde el inicio mismo la instrumentación de prácticas de ADP orientadas a un modelo de corte gerencialista.

b) Generar amplios consensos políticos, factor clave para el diseño del espacio directivo público

Como lo demuestran las experiencias comparadas más recientes en la región con los casos de Chile y Perú (Cortazar, 2008, Longo 2014, Cortazar y Lafuente, 2016, Zuvanic 2016), toda iniciativa de reforma de la ADP que pretenda implementarse efectivamente a lo largo del tiempo, debe integrarse en un plan de generación de amplios apoyos sociales e institucionales que contemple a los principales actores involucrados: desde los propios partidos políticos, los sindicatos, medios de comunicación hasta las Universidades, entre otros actores.

Como señala Cortazar (2016) con la experiencia del SEVIR en Perú, una estrategia clave consiste en identificar a los actores con poder efectivo de veto. Al menos para el momento inicial de impulso a la reforma de la alta dirección pública.

Al mismo tiempo resulta clave contar con un diseño institucional centralizado, al estilo de agencia gubernamental, pero no burocratizado, puesto que en Argentina, producto de la discontinuidad de los ciclos de reforma, se han perdido capacidades en las áreas estatales descentralizadas de gestión de recursos humanos cuyo rol actual es centralmente administrativo.

Otro factor importante a contemplar en el diseño de la ADP es integrar los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal; si bien por razones de disponibilidad presupuestaria, niveles de capacitación en los recursos humanos y capital simbólico una estrategia razonable y

factible orientaría sus primeros pasos en la escala nacional de gobierno, la replicabilidad puede fomentarse a través de convenios de cooperación a través de los organismos nacionales especializados en la materia, tales como el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y la Escuela Superior de Gobierno (ESG).

En suma, si solo se piensa el diseño del nuevo espacio directivo focalizado en el poder ejecutivo nacional, el impacto será bajo y limitado.

c) Diseñar el ciclo gerencial de la ADP en forma integral

Es recomendable que el diseño del espacio directivo en Argentina integre todo el ciclo gerencial, no solo el componente del ingreso “meritocrático” a través de la reconstitución de los concursos de oposición y antecedentes.

La mayor parte de las experiencias recientes en la región invirtieron recursos y energías en esta dimensión en forma predominante, descuidando otros elementos de relevancia tales como la formación continua, la gestión del desempeño o las remuneraciones competitivas. Esta situación ha debilitado en el mediano plazo las iniciativas de reforma de la ADP, tal como lo demuestran los casos de Brasil, Costa Rica y Uruguay entre otros (Zuñanic, 2016: 14).

Si bien el componente remunerativo, requiere una versión “especial” para este tipo de diseños (en especial para superar el denominado síndrome de “sobre falta” (Oszlak 2006), para aquellos casos donde los roles directivos de carácter estratégico emigran al sector privado por mejores condiciones laborales), se pueden desarrollar incentivos no monetarios que promuevan la permanencia y prestigio del cuerpo. Un claro ejemplo de esto lo constituyó el Cuerpo de Economistas de Gobierno a mediados de los 90 en nuestro país, que integraron en su desarrollo pasantías en el exterior con organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.

En materia de formación continua, tomando en consideración los antecedentes de nuestro país y las experiencias comparadas en la región, es importante evitar formatos de capacitación de extensa duración (anteriormente duraban hasta 2 años) que usualmente configuran cuerpos directivos de corte netamente administrativos o bien que desarrollan un alto poder corporativo y capacidad para autogerenciarse con estabilidad *cuasi eterna* en los cargos ejecutivos.

Es decir, el modelo deberá integrar mecanismos efectivos para convertir a la permanencia del

gerente público en una virtud y no en un defecto del propio sistema normativo que lo sustenta.

d) Ponderar componentes políticos para una reforma de la ADP factible de aplicar a lo largo del tiempo

Cuando estudiamos la Alta Dirección Pública 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.

Como señala Ramio Carles (2006), es ingenuo pensar que las dimensiones de la política y de la dirección pública pueden estar totalmente diferenciadas, ya que 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. Es sin duda, una construcción artificial, en la medida que instalar a un nuevo actor, el directivo público profesional” en un espacio que históricamente ha sido cooptado por la política requiere de normas y condiciones especiales que promuevan su generación y consolidación.

En este sentido, es relevante tomar con especial consideración el carácter crítico de ciertos cargos que forman parte de la ADP (por citar tan solo dos ejemplos, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias o la Dirección Nacional de Presupuesto en el ámbito del actual Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas).

Las experiencias en América Latina de Brasil y Chile⁴, que con sistemas de ADP bien diferentes, han instrumentado reglas de juego que establecen un cupo para que determinado porcentaje de las funciones directivas queden totalmente a criterio de la autoridad política, son un ejemplo interesante de señalar.

Tomando en consideración el derrotero histórico de la ADP en Argentina en los últimos 30 años y los procesos de reforma que nutrieron los ciclos de “continuidad en la discontinuidad”, es importante considerar los ciclos de reforma del espacio directivo con el plazo temporal del mandato político.

Por esta misma razón, como las reformas en la ADP tienden a ser detenidas, eliminadas o politizadas con los cambios de gobierno, toda iniciativa de mejora debe pensarse a ser implementada y evaluada por el término del mandato político que la origine.

⁴ En Chile a través de la última reforma al marco normativo, Ley del Nuevo Trato, realizada en junio de 2016.

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

Diéguez, G. y Gasparin, J. (Abril de 2016) El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°162. Buenos Aires: CIPPEC.

Diéguez, G. y Valsangiacomo, A. (marzo de 2016) ¿Laberinto de cristal? Avances y desafíos de las mujeres en la Administración Pública Nacional. GPS del Estado. Buenos Aires: CIPPEC, ASAP.

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.

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. (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 (2012). *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

Salas, E. (2005) *Algunas experiencias y enseñanzas derivadas del proceso de rediseño y gestión del servicio civil en la Argentina*. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana. México D.F., CLAD

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.

Zuñanic, 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

Zuñanic, L. (septiembre 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

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. Es referente a nivel regional en el campo de la reforma de recursos humanos y procesos de cambio en el sector público. Conoce el desempeño de los Servicios Civiles de América Latina y entre sus aportes destaca la sistematización de los tipos de burocracia de la región. Ha realizado diferentes consultorias para el Sistema de Integración Centroamericano (SICA); Interamerican Bank Development (IDB), sede Washington; Agencia de Cooperación Española (AECID), entre otros.

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

Gonzalo Diéguez: Director del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires, UBA). Candidato a Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Posgrado en Políticas Públicas, Universidad de Massachusetts (UMASS). Docente y becario de investigación UBACyT en la carrera de Ciencia Política de la UBA y profesor adjunto de la materia Gobernanza y Gobierno Electrónico en América Latina. Se desempeñó durante 10 años en el ámbito de la administración gubernamental de la provincia de Buenos Aires, donde fue asesor y luego director de Relaciones Interministeriales en la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fue coordinador de proyectos en el Instituto de Previsión Social, y asesor parlamentario en las Comisiones de Reforma Política y del Estado en la Cámara de Diputados bonaerense. Becario Fulbright en 2008.

Agustina Valsangiacomo colaboró 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. y Diéguez, G. (Diciembre de 2016) El rompecabezas del empleo público en Argentina: El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°181**. 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.