

ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL



#META

Metas Estratégicas
para Transformar
Argentina



**REFORMAS
PARA JERARQUIZAR
LA DIRECCIÓN PÚBLICA
Y MEJORAR LA
GESTIÓN DEL ESTADO**



#META
Metas Estratégicas
para Transformar
Argentina

ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:

Gonzalo Diéguez

Director del programa de Gestión Pública de CIPPEC

Jimena Rubio

Investigadora principal del programa de Gestión Pública de CIPPEC

Laura Zuvanic

Investigadora principal del programa de Gestión Pública de CIPPEC

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que aún no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

¿QUÉ ES #META?

#META es una plataforma que promueve una discusión plural y colectiva basada en evidencia sobre los problemas estructurales que la Argentina debe superar para desarrollarse con inclusión y garantizar los derechos de toda su ciudadanía. A su vez, es una metodología de trabajo que busca construir compromisos sobre una agenda estratégica que guíe la política pública durante el próximo período de gobierno, y monitorear los avances y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Estamos convencidos que Argentina necesita enfrentar sus problemas crónicos con una mirada de largo plazo que resista las volatilidades de los tiempos políticos. El 2019 es una nueva oportunidad para poner estos temas en agenda.

¿CUÁLES SON LOS TEMAS ESTRATÉGICOS?

Argentina ha tenido, en los últimos 70 años, 1 año de recesión cada 3 años y solo dos periodos breves de crecimiento sostenido. Salir de esta trampa de crecimiento interrumpido requiere identificar sectores con capacidad innovadora que ofrezcan empleos de calidad a futuro, un contexto macroeconómico estable, una estrategia de exportación diversificada (#META Exportar para crecer), y una matriz energética sostenible (#META Energía sostenible).

Pero el crecimiento económico no garantiza la inclusión social: la desigualdad se ha sostenido incluso en los escasos periodos de crecimiento. En 2019, casi 3 de cada 10 argentinos viven en situación de pobreza (#META Pobreza crónica). Además, alrededor de un tercio de la población del país no tiene una vivienda adecuada, el 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca (#META Volver a hacer ciudad). Favorecer la equidad en Argentina implica concentrar los esfuerzos en las familias con mayor proporción de niños y mujeres (#META Equidad económica de género), en las poblaciones que componen el núcleo duro de la pobreza, e invertir en la educación a nivel inicial (#META Primera infancia impostergable) y en la secundaria (#META Transformar la educación secundaria).

Las instituciones sólidas y eficaces son el marco de posibilidad necesario para avanzar en esta dirección: responder a los problemas estructurales de Argentina requiere de una administración pública profesional (#META Alta Dirección Pública profesional) y de un sistema político amplio y robusto que favorezca la construcción de consensos participativos (#META Partidos fuertes y política estables). La mirada de largo plazo solo es posible con metas claras y medibles que articulen las prioridades políticas con el presupuesto, favorezcan la transparencia de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas (#META Medir el Gobierno).

RESUMEN EJECUTIVO

Desde inicios de 2002, la función directiva del Estado nacional ha sido cubierta centralmente de modo discrecional. Sin considerar las coordinaciones y direcciones simples, en diciembre de 2018, el 93% de los directores nacionales y generales de la Administración Pública Nacional estaba designado de forma transitoria –por 180 días– y el 80% estaba exceptuado de requisitos. La proliferación de estas designaciones transitorias evidencia que el ingreso a la mayoría de los cargos con incidencia crítica en el desarrollo de las políticas no responde a decisiones basadas en competencias directivas ni a criterios de acceso en base al mérito.

Esto dificulta que los directivos públicos dispongan de un espacio de autonomía razonable frente al poder político y no garantiza la posesión de las capacidades necesarias para dirigir organizaciones complejas. A su vez, dado que la designación es “transitoria” estos directivos no tienen procesos asociados a la gestión del desempeño, incentivos que promuevan su desarrollo ni estímulos económicos que premien logros o resultados extraordinarios. La conformación de un segmento directivo con estas características perjudica la calidad de los procesos de gestión al interior de los organismos del Estado, la estabilidad de las políticas y la existencia de mecanismos de balance de poder y control dentro de la administración pública entre la burocracia y la política.

Desde 1983, ha habido una alternancia de iniciativas para profesionalizar la dirección pública. A diferencia de otras experiencias de la región, los impulsos de reforma contaron con diseños innovadores, pero quedaron debilitados, inconclusos o detenidos en el tiempo. Las políticas implementadas desde fines de 2015 han generado una agenda de trabajo sobre empleo público que buscó desarrollar herramientas para su planificación y colocó el tema de la profesionalización del segmento directivo entre sus prioridades. Pero los avances son todavía limitados.

Promover un desarrollo sostenible de la Argentina implica la construcción de un Estado nacional con capacidades para implementar políticas públicas complejas que requieren horizontes institucionales de largo plazo, articulación con los actores sociales basada en la confianza y la reciprocidad, y la sistematización de información sólida. Para ello, es central desarrollar un segmento directivo profesional dentro de la Administración Pública Nacional que tome en cuenta un modelo mixto, que combine un cuerpo de directores públicos seleccionados a través de procesos meritocráticos y con estabilidad de cargo –para áreas susceptibles de riesgos de integridad, que

requieran la construcción de capacidades institucionales y que impliquen altos costos de reemplazo– y un sistema de posiciones para áreas más dinámicas del Estado como aquellas encargadas de gestión de la información o innovación tecnológica. Este modelo debe contemplar no sólo aspectos vinculados a mecanismos de selección modernos y la integralidad del ciclo gerencial sino también cuestiones relativas al diseño político institucional que le otorguen legitimidad y sustentabilidad. Algunos ejemplos de esto son la conformación de un órgano rector jerarquizado y especializado que administre el sistema y un consejo asesor con representación de diversos actores políticos y sociales. ■

1. LA AUSENCIA DE UN SEGMENTO DIRECTIVO PROFESIONAL EN EL ESTADO NACIONAL

El Estado nacional argentino no ha logrado conformar un segmento de dirección pública profesional, debido a que la función directiva es cubierta mayormente de manera discrecional. A partir de 2002 se generalizó el uso de las designaciones transitorias (por 180 días) de las posiciones con funciones ejecutivas en la Administración Pública Nacional central, exceptuadas de realizar los procesos concursales y de considerar mayormente los requisitos exigidos por la norma para el acceso a la Alta Dirección Pública (Zuñanic & Diéguez, 2016)¹.

La Alta Dirección Pública (ADP) es el conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan como “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia (Zuñanic & Diéguez, 2016). En las democracias modernas y experiencias internacionales recientes, la ADP es un constructo artificial diseñado intencionalmente para mejorar la gestión.

En el caso de Argentina, este espacio que incluye a directores nacionales, generales y simples, y coordinadores en el régimen de la Administración Pública Nacional (APN) central, está regulado principalmente por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). A fines de 2018, la ADP estaba compuesta por aproximadamente 2.400 personas, los cuales representaban el 3,2% del total de empleados de la APN central².

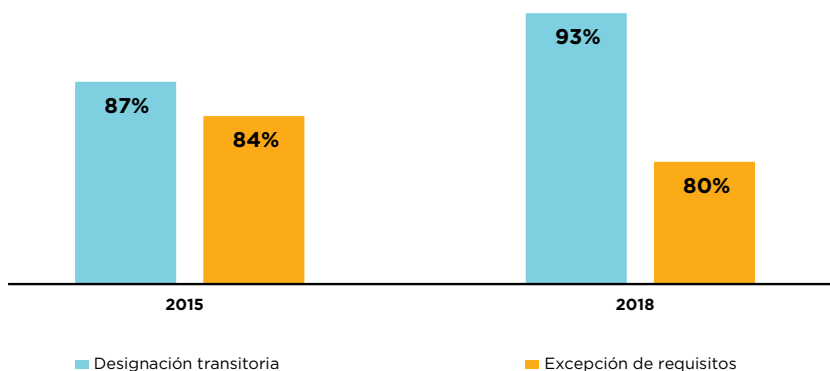
Considerando ese segmento directivo dentro de la APN central correspondiente a las direcciones nacionales y generales - excluyendo coordinaciones y direcciones simples - para diciembre de 2015, el 87% del cuerpo directivo en esos niveles se encontraba designado bajo la modalidad transitoria y

¹ Las normas que regulan el proceso de selección de los cargos con funciones ejecutivas dentro del escalafón SINEP son el Decreto 2098/2008, la Resolución 82/2017 que establece el Régimen de selección para la cobertura de cargos con Función Ejecutiva y el Decreto 1421/2002 que reglamenta la Ley Marco del Empleo Público Nacional. En junio se ha aprobado en el marco paritario que rige el SINEP un nuevo modelo de función directiva, que al momento no se encuentra implementado.

² Porcentaje obtenido en base al total de empleados en administración centralizada que figuran en la Base Integral de Empleo Público (BIEP) y que alcanza aproximadamente 74.800 empleados.

el 84% se encontraba exceptuado de los requisitos exigidos por la norma³. En 2016 se inició el proceso para concursar las funciones ejecutivas en la APN central, a través de 125 llamados a concursos. Sin embargo, su impacto fue poco significativo ya que las posiciones concursadas desde el inicio de la gestión hasta principios de 2019 solo representan un 5% del total del nivel directivo y se han mantenido las designaciones de corte político⁴. En diciembre de 2018 el 93% de los directores nacionales y generales estaba designado transitoriamente y el 80% estaba exceptuado de requisitos.

GRÁFICO 1. Porcentaje de funciones ejecutivas con designaciones transitorias y excepción de requisitos (2015 y 2018)



Fuente: GPS del Estado en base al total de cargos ocupados de direcciones nacionales y generales (ADP) a diciembre 2015 (N: 375) y a diciembre 2018 (N: 417). No se consideraron aquellos cargos que se encuentran vacantes o que no hay datos sobre quién está en el cargo. En 2015 no se encontró el decreto de designación de 26 funcionarios (7%) y en 2018 de 25 funcionarios (6%).

Así, el ingreso a la gran mayoría de cargos con incidencia crítica en el desarrollo de las políticas públicas no responde a decisiones basadas en competencias directivas ni a criterios de acceso en base al mérito: en la Administración Pública Nacional predominan decisiones de carácter

³ Al hablar de excepción de requisitos se hace referencia a los exigidos por el artículo 7 (presupuestario) de la Ley 27.341 y en especial al artículo 14) del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del SINEP. Los funcionarios pueden estar exceptuados por uno, otro o ambos requisitos.

⁴ Los datos sobre llamados a concurso se han relevado del Boletín Oficial y de la página web de Concursar <https://www.argentina.gob.ar/concursar>

discrecional que en la práctica se traducen en la configuración de un modelo directivo basado fundamentalmente en competencias políticas que prioriza la confianza partidaria (Zuñanic, 2016; Zuñanic & Diéguez, 2016). El panorama es mucho más preocupante si se extiende la mirada al resto del sector público nacional, pues en el universo de empresas públicas y organismos descentralizados el proceso de designación de los miembros de los directorios y otros cargos con roles y funciones ejecutivas no es ajeno a la discrecionalidad política con la que se manejan las designaciones en la administración central (Rubio, 2017; Rubio & Nuñez, 2019).

La tendencia a reservar la mayor parte de las posiciones directivas como cargos de confianza política permite reforzar, desde la perspectiva de los políticos, el principio de responsabilidad que adquieren ante el mandato otorgado por los ciudadanos al elegirlos. Sin embargo, el predominio del criterio político al momento de realizar las designaciones tiene efectos negativos sobre las características de la organización del segmento gerencial en el Estado nacional, la forma en que se elaboran las políticas públicas, y sus resultados.

En primer lugar, resulta contraproducente para que los directivos públicos dispongan de un espacio de autonomía razonable frente al poder político y no garantiza que posean las capacidades necesarias para dirigir organizaciones complejas (Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014). A su vez, dado que la designación es transitoria, estos directivos no tienen procesos asociados a la gestión del desempeño, incentivos que promuevan su desarrollo ni estímulos económicos que premien logros o resultados extraordinarios (Zuñanic y Diéguez, 2016). Esto deja como saldo un segmento directivo sin criterios de ingreso y desarrollo en base al mérito, volátil y con baja permanencia en el cargo⁵.

Un segmento directivo con estas características perjudica la gobernanza pública en tanto tiene efectos negativos sobre la calidad de los procesos de gestión al interior de los organismos del Estado, la estabilidad de las políticas y la existencia de mecanismos de balance de poder y control dentro de la administración pública entre la burocracia y la política. Todo esto afecta, a su vez, los resultados en términos de desarrollo pues el Estado dispone de una burocracia más expuesta a la corrupción y con menos capacidades para implementar políticas públicas complejas que requieren horizontes institucionales de largo plazo, articulación con los actores sociales basada en la confianza y la reciprocidad, y la sistematización de información sólida.

5 Un análisis por ejemplo del segmento dedicado a la política económica permitiría observar que en cada cambio de máxima autoridad en esa área ha venido acompañado por cambios en el equipo directivo, que en algunos casos no ha superado la permanencia de un año.

En este sentido, algunos estudios empíricos han encontrado evidencia de una relación positiva entre la existencia de una burocracia profesionalizada y mayores niveles de desarrollo, tanto en términos económicos como sociales.

2. LA IMPORTANCIA DE UN SEGMENTO DIRECTIVO PROFESIONAL PARA MEJORAR LA GOBERNANZA PÚBLICA Y PROMOVER EL DESARROLLO

La crisis económica que atraviesa la Argentina actualmente vuelve a poner en evidencia las dificultades para generar un proceso de desarrollo sostenible con inclusión. La calidad de la intervención estatal a fin de orientar dicho proceso es un factor clave. El gasto público consolidado aumentó del 29% del PBI en 2002 al 47% del PBI en 2018. Sin embargo, esto no implica necesariamente la existencia de un Estado más efectivo para generar un proceso de desarrollo sostenible. Construir un segmento directivo profesionalizado dentro de la APN es un primer paso estratégico para comenzar a andar este camino.

Hay dos argumentos por los que es relevante construir un segmento directivo profesional en la APN como mecanismo para mejorar la calidad de la intervención del Estado y promover un desarrollo sostenible.

El primero está vinculado a la incidencia del segmento directivo sobre la estructura estatal. El segmento directivo tiene a su cargo funciones que son indispensables para el diseño y la implementación de las políticas públicas: traduce la estrategia en acciones, rinde cuentas de los resultados y contribuye a contrarrestar la falta de continuidad de políticas en el contexto de políticos cambiantes y la fragmentación de agendas jurisdiccionales (Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014). Por estos motivos, posee una incidencia crítica sobre las estructuras estatales y sus capacidades (Zuñanic, 2016; Longo, 2014; Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014; Martínez Puón, 2011; Zuñanic & Iacoviello, 2010).

El segundo argumento está vinculado a los efectos del mérito como principio organizador de dicho segmento sobre la calidad de la gobernanza pública y las dimensiones económicas y sociales del desarrollo. En las últimas décadas se han revalorizado los principios de la organización burocrática posweberiana, básicamente la idea de integrar el mérito en todo el

ciclo gerencial, más allá de la estabilidad del cargo. Existe evidencia de que el proceso de designación de los directivos públicos a través de procesos meritocráticos separados de la discrecionalidad política tiene efectos positivos sobre la gobernanza pública, los niveles de corrupción institucional, las tasas de crecimiento económico y los niveles de pobreza.

Respecto a la mejora de la gobernanza pública, una alta dirección profesional incrementa la especialización de los funcionarios, así como el grado de cohesión y compromiso con las organizaciones. La evidencia señala que el mayor nivel de institucionalización de los procesos de selección meritocráticos mejora la gestión de insumos, de personas y de procesos al interior de las organizaciones (Cortázar Velarde, Fuenzalida & Lafuente, 2016). De esta manera, en un nivel más micro, la ADP ha generado mejoras en los climas de trabajo y desarrollo de equipos y en la asignación de recursos presupuestarios (Zuvanic, 2016). A su vez, existen algunos indicios de que la designación de funcionarios basada en el mérito está asociada con bienes y servicios públicos de mejor calidad (Gallo & Lewis, 2012).

Por su parte, el mérito como articulador de un cuerpo profesional en la administración pública también se encuentra asociado con menores niveles de corrupción estatal (Rauch & Evans, 2000; Oliveros & Schuster, 2017). Los sistemas de selección basados en habilidades y mérito tienen un efecto positivo en la reducción de los niveles de corrupción en comparación con otras características de la organización burocrática como su grado de estabilidad en el cargo o la diferencia de salarios entre el empleo público y el empleo privado (Dahlström *et al.*, 2012). Ello se debe fundamentalmente a que genera una separación de intereses entre la burocracia y la política, lo cual facilita los mecanismos de balance de poder y control dentro de la administración pública.

La organización burocrática basada en el mérito es relevante también en cuanto a su incidencia sobre aspectos vinculados al desarrollo y el bienestar de la sociedad. En términos macro, existe evidencia de que la mayor profesionalización de las burocracias (en términos de selección meritocrática y carreras de largo plazo) tiene efectos positivos sobre los niveles de crecimiento económico (Evans & Rauch, 1999). Por un lado, favorece la generación de horizontes de largo plazo por parte de las organizaciones públicas y por ende una mayor disposición a la inversión en infraestructura pública. Por otro lado, favorece las decisiones de inversión por parte de los actores económicos en la medida en que perciben a la burocracia como confiable, previsible y competente para asegurar la efectividad de

dichas inversiones⁶. En este sentido, por ejemplo, existe evidencia de una asociación positiva entre la selección meritocrática y las tasas de creación de nuevas empresas (Nistotskaya & Cingolani, 2016).

La gobernanza pública también es un factor relevante que posibilita que el crecimiento económico de un país se traduzca en menores niveles de pobreza de su población. Esto se debe a que la selección meritocrática y la estabilidad en el cargo permiten mejorar la efectividad del gasto público destinado a la provisión de bienes y servicios para disminuir las desigualdades de capacidades en la población (Henderson *et al.*, 2007).

Finalmente, la construcción de una ADP profesional cobra especial importancia en un contexto marcado por la incidencia crítica de los desarrollos tecnológicos, como la implementación de dispositivos de inteligencia artificial en las burocracias públicas (Ramió, 2019). La adopción de este tipo de sistemas de decisión automatizados bajo el supuesto de una mejor eficiencia busca fortalecer los procesos de toma de decisiones en materia administrativa y de diseño de las políticas públicas basadas en evidencia con vistas a mejorar el impacto y la calidad de los bienes y servicios públicos (Abdala, Lacroix & Soubie, 2019).

3. LO QUE SE HIZO HASTA AHORA: POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SEGMENTO DIRECTIVO EN EL ESTADO NACIONAL

Desde 1983, el caso argentino da cuenta de una alternancia de iniciativas que han buscado profesionalizar la dirección pública (Ozslak, 1997). Tal es el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Piemonte, 2005)⁷ o el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA), que

⁶ Rauch y Evans (1999) no encuentran en su muestra de países una asociación entre las características weberianas de la burocracia (meritocracia en el ingreso y estabilidad en el cargo) y niveles previos de ingreso per cápita lo cual permite descartar que el crecimiento económico sea una causa de Estados con burocracias weberianas.

⁷ El Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue creado en 1984 bajo el modelo de carrera y llegó a estar compuesto por 207 empleados. En la actualidad dicho cuerpo está integrado por 78 personas. El SINAPA por su parte fue creado en 1991 con el objetivo de crear un escalafón general con criterios meritocráticos. Para las funciones ejecutivas se estableció un sistema de ingreso abierto, de selección basada en el mérito y que culminaba en una terna de la cual la autoridad política escogía al designado (Zuñanic y Diéguez 2016).

se reactualizó en el 2008 a través del SINEP. Sin embargo, a diferencia de otras experiencias de la región, tales como Brasil y Uruguay (orientadas a los denominados modelos de carrera) y Chile y Perú (con desarrollos relativamente recientes que integran componentes de la Nueva Gerencia Pública, cercanos a los modelos de posiciones), 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 (Zuvanic & Diéguez, 2016)⁸.

Desde 2016, en Argentina se han dado algunos pasos en pos de la profesionalización del segmento directivo.

1. El Plan de Modernización del Estado. Se promulgó a través del Decreto 434/2016 y se estructuró en cinco ejes de trabajo, uno de los cuales está referido a la gestión integral de los recursos humanos, que incluyó la construcción de una Base Integral de Empleo Público (BIEP). Dentro de dicho eje, se destaca la línea de trabajo de jerarquización de la carrera administrativa y de la alta dirección pública, que establece como objetivos revalorizar el rol del empleado público y de la alta dirección pública, los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección, el impulso de mecanismos de carrera basados en la evaluación de la eficiencia, eficacia y rendimiento laboral y la realización de propuestas para la inclusión de sistemas de mérito en la elección de directivos públicos.

2. El Programa de Análisis y Planificación de Dotaciones. Desde 2016 la Secretaría de Empleo Público implementa este programa en el ámbito de la administración central, los organismos descentralizados y empresas públicas⁹. Su principal objetivo es el relevamiento de la dotación de empleados públicos de cada organismo del Estado Nacional y el análisis de la cantidad efectivamente necesaria para el desempeño de sus funciones. Aunque el proceso de relevamiento es más amplio que el espacio directivo, comprende a directores nacionales y generales. El

⁸ El modelo de carrera presenta una estructura cerrada e implica un diseño profesional de ascensos donde la dirección pública es el último escalón del trayecto de desarrollo profesional. Por su parte el modelo de posiciones presenta una estructura abierta en donde el acceso a la dirección pública es producto de una convocatoria abierta para concursar por una posición o rol en particular (Zuvanic 2016).

⁹ A lo largo de sus tres años de implementación alcanzó la totalidad de los ministerios, el 79% de los organismos descentralizados y el 26% de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Programa le permite al Estado contar con información detallada de la modalidad de vinculación, escalafón y función ejecutiva de esos directores dentro del organismo relevado, y con información sobre las tareas y la cantidad de colaboradores por área directiva.

3. El régimen de selección para la cobertura de cargos con función ejecutiva. En materia de mecanismos de selección, la Resolución 82/2017 de la Secretaría de Empleo Público estableció este régimen a fin de definir procedimientos que no se habían actualizado desde los años noventa. A su vez, en el periodo 2016-2018 se realizaron 125 llamados a concursos para cargos de direcciones nacionales, generales, simples y coordinaciones¹⁰. Sin embargo, no todos los cargos concursados fueron efectivamente ocupados, lo cual alerta sobre la necesidad de generar mecanismos de selección más orientados a la identificación de competencias directivas que al cumplimiento de etapas burocráticas.

4. Acuerdos de Gestión. En relación a la gestión del desempeño, a principios de 2019 se impulsó como experiencia piloto el establecimiento de estos acuerdos para todas las direcciones nacionales y equivalentes para el ejercicio 2019.

5. El Instituto Nacional de Administración Pública. En 2017, mediante el Decreto 170 se le otorgó el nivel de subsecretaría, y se destacó la importancia de la capacitación y formación con el objetivo de optimizar las potencialidades del personal de la Administración Nacional. A su vez, se incluyó una oferta de capacitación destinada exclusivamente al segmento directivo -que antes no existía- a través de convenios con instituciones educativas de alto prestigio en materia de capacitación gerencial. A su vez, se impulsó el Programa Federal de Formación en Políticas Públicas que puso foco específico en el segmento de la Alta Dirección Pública, y en el marco del mismo se realizaron jornadas de capacitación en las diferentes regiones. Todo esto le otorgó un renovado rol y jerarquía al Instituto Nacional de la Administración Pública.

6. Acuerdo Paritario. En junio de 2019 se formalizó un acuerdo paritario que modifica la actual normativa en el tema (Decreto 2098/2018), y que plantea cambios en el régimen actual de Alta Dirección: escinde la carrera del régimen de ADP y define un nuevo régimen de acceso y permanencia en la función directiva.

¹⁰ Sólo un 6% de los cargos concursados pertenecen a direcciones nacionales y generales siendo el 94% restante cargos correspondientes a direcciones simples y coordinaciones.

En resumen, las políticas implementadas desde 2016 han tenido como virtud generar una agenda de trabajo sobre empleo público que busca desarrollar herramientas para su planificación y coloca el tema de la profesionalización del segmento directivo entre sus prioridades. Al momento, los avances son limitados. Aunque la realización de concursos de nivel directivo constituye un avance en la línea de profesionalizar, representan un porcentaje menor en relación al total de cargos con funciones ejecutivas de la APN central. A su vez, si bien se estableció un régimen de selección, que sin duda mejoró los tiempos de los procedimientos de selección muy acertadamente, el formato sigue con pautas que lo diferencian muy poco de la selección de cargos simples, con énfasis en el procedimiento burocrático y con un sesgo que premia más los conocimientos normativos que las competencias directivas.

4. DEBATES Y CONSENSOS

Más del 75% de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuenta con un segmento directivo formalmente diferenciado y profesionalizado (Lafuente, Manning & Watkins, 2012). Por el contrario, en la mayoría de los países de América Latina los directivos continúan siendo nombrados casi exclusivamente sobre la base de la confianza política, con un alto nivel de discrecionalidad por parte de las autoridades políticas (Cortázar Velarde, Fuenzalida & Lafuente, 2016). Sin embargo, se observan algunos avances en materia de reclutamiento y selección de los altos directivos públicos, como en los casos de Chile (Sistema de Alta Dirección Pública creado en 2003) y Perú (Cuerpo de Gerentes Públicos creado en 2008).

Las experiencias sobre la implementación de políticas para la profesionalización de los directivos públicos permiten extraer algunas lecciones aprendidas respecto a tres dimensiones: i) el diseño político-institucional más adecuado para la reforma, ii) sus contenidos críticos, y iii) las estrategias de implementación.

4.1. Sobre el diseño político-institucional

Respecto al diseño institucional debe tomarse en consideración cuál es el marco organizacional adecuado para implementar una política de profesionalización del segmento directivo. Ello implica al menos tres aspectos críticos:

¿Qué grado de centralización tiene el sistema?

El sistema de ADP puede ser gestionado por una oficina central a cargo de la selección, capacitación, y desarrollo o, alternativamente, por cada jurisdicción. En este segundo caso, el papel de la oficina central queda limitado a funciones regulatorias y cada jurisdicción se hace cargo de identificar sus propias posiciones de ADP, realizar la selección y negociar los contratos individuales (Lafuente, Manning y Watkins, 2012). La selección y asignación de directivos es una tarea de elevada complejidad técnica, expuesta a presiones políticas y corporativas (Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014). En este sentido, la existencia de oficinas descentralizadas de recursos humanos, con funciones netamente administrativas y sin la experiencia ni la capacidad necesarias para una gestión profesional del personal, y mucho menos para liderar un proceso de reforma, puede someter al sistema a presiones políticas tal como sucedió en el caso del SINAPA en Argentina en la década de los noventa (Zuavanic, 2016).

De la experiencia internacional se destaca la importancia de fortalecer técnica e institucionalmente a la entidad rectora del segmento directivo y a las oficinas desconcentradas de empleo público en las distintas jurisdicciones. Al respecto, es importante crear organismos especializados y con jerarquía que oficien como órganos rectores y ejerzan un claro control sobre la implementación del sistema a fin de impulsar procesos relativamente rápidos de selección (Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014). Por ejemplo, en el caso de Chile, el Sistema de Alta Dirección Pública depende de la Dirección Nacional de Servicio Civil que es una institución descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propio en la órbita del Ministerio de Hacienda (DNSC, 2015; Esparch, 2012). En el caso de Perú, el Cuerpo de Gerentes Públicos depende de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR que se encuentra adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros y está a cargo de un Consejo Directivo cuyos miembros se renuevan de manera escalonada (Alza, Prieto & Salazar, 2014).

¿Qué tipo de capacidades tienen las áreas que están a cargo del sistema?

Las entidades rectoras y las áreas de empleo público de las jurisdicciones suelen carecer de la capacidad necesaria para planificar y, en grado variable, quedan subordinadas a las decisiones y los criterios de la autoridad presupuestaria como lo son los ministerios de Hacienda, Economía o Finanzas (Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014). En este sentido, se requiere la conformación de áreas más vinculadas al desarrollo del capital humano y gerencial que a la aplicación de aspectos administrativos. Ello implica

desarrollar instrumentos de planificación y sistemas de información sólidos, así como manuales que describan todos los puestos transversales de la administración pública y los puestos específicos.

¿Qué tipo de órganos se necesitan para dar sustentabilidad temporal al sistema?

Además de establecer mecanismos que regulen la potencial politización de la reforma tras un cambio de gobierno, es importante crear ámbitos que brinden legitimidad, autonomía y liderazgo al proceso de profesionalización del segmento directivo. El ejemplo más relevante es el de Chile que en materia de diseño institucional creó el Consejo de Alta Gerencia Pública (CADP), una estructura especializada con cierto grado de autonomía, a los efectos de realizar las tareas pertinentes al reclutamiento y selección del sistema. El CADP es presidido por el director de la Dirección Nacional de Servicio Civil, está integrado por 4 miembros propuestos por el presidente de la Nación y aprobados por 4/7 del Senado de a pares en votación conjunta. De esta forma busca obligar a que se conformen parejas que integralmente sean de consenso. Estos cuatro consejeros son inamovibles lo que, sumado a su sistema de nominación, proporciona un respaldo y a la vez una responsabilidad política que debe traducirse en que los concursos sean transparentes y se definan en base al mérito. De esta manera, el CADP ha tenido un rol central al posicionarse en una especie de “salvaguarda” del modelo y ejercer presión públicamente en cada una de las pruebas que ha atravesado el sistema de ADP, con cada cambio de coalición gobernante y contra las resistencias y temores que la misma administración pública ha revelado ante el SADP (Lambertini & Silva, 2009).

4.2. Sobre los contenidos críticos de la reforma

En cuanto a los contenidos de las reformas asociadas a la profesionalización del segmento directivo, los aspectos críticos a tener en cuenta son tres.

¿Qué modelo de Alta Dirección Pública se busca construir?

Una distinción importante respecto a la profesionalización del segmento directivo está vinculada a la diferenciación entre los sistemas de carrera y los sistemas de posiciones. El modelo de carrera presenta una estructura cerrada e implica un diseño profesional de ascensos donde, en la versión tradicional, la dirección pública es el último escalón del trayecto de desarrollo profesional. Por ejemplo, pueden establecerse modalidades en las que se reservan cupos para los funcionarios de carrera en los cargos de

designación política de niveles superiores como sucede en Brasil con los cargos DAS. Otra alternativa es la construcción de un cuerpo profesional transversal con formación específica, remuneración acorde y estabilidad laboral, con el cual se cubran las necesidades directivas (Zuvanic, 2016). En estos casos, como sucede en Perú, los miembros del cuerpo rotan por varias posiciones a lo largo del tiempo, pero mantienen siempre su pertenencia al cuerpo y vuelven a él cuando concluyen su periodo en una posición determinada.

El modelo de posiciones presenta una estructura abierta: el acceso a la dirección pública es producto de una convocatoria abierta para concursar por una posición o rol en particular y se encuentra bajo una modalidad de empleo contractual acotada temporalmente y la permanencia está sujeta al desempeño (Zuvanic, 2016). En Chile, por ejemplo, se define un universo de organismos públicos y cargos directivos que deberán ser ocupados por lo general de manera incremental a través del proceso de selección meritocrático¹¹.

La experiencia indica que la pertenencia a un cuerpo otorga a los directivos mayor nivel de autonomía respecto de los funcionarios políticos. Un ejemplo paradigmático de ello es el caso de Brasil (Bresser Pereira, 1998; Pacheco, 2003). Sin embargo, se deben incorporar componentes de flexibilidad en relación a la estabilidad a fin de evitar la conformación de cuerpos directivos de carácter netamente administrativos, con poder corporativo y alta capacidad para autodesarrollarse y autogerenciarse.

Sin embargo, la distinción entre ambos sistemas es cada vez menos marcada: aquellos basados en modelos de carrera se están moviendo hacia sistemas de posiciones a través de nombramientos de corta duración y por fuera de la propia organización de sus cuerpos de carrera, y aquellos con sistemas de posiciones tienden a integrar algunos de los elementos del otro sistema con el fin de promover la identidad corporativa del grupo de directivos y limitar la volatilidad del modelo de posiciones (Kuperus & Rode, 2008).

¹¹ En Chile, la DIPRES identificó los servicios o agencias que serían incluidos en el nuevo sistema. La Ley incluyó así 100 servicios públicos (de los 141 existentes) en el nuevo sistema, abarcando un total de 750 cargos directivos (99 de primer nivel y 651 de segundo nivel). Del total de cargos incluidos 415 se debían incorporar de inmediato al nuevo sistema mientras que el resto lo haría de manera progresiva hasta 2010 (Cortázar Velarde et al. 2014: 80-81).

¿Qué tipo de mecanismos hay que incluir para regular la politización?

La posibilidad de implementar reformas de la ADP depende en gran medida de la evaluación de costos y beneficios que hacen los políticos sobre la manera en que la reforma impactará sobre la gobernabilidad (Schuster, 2016). En este sentido, la experiencia de varios países indica que al momento de implementar reformas de profesionalización de la ADP es importante tomar en consideración, a niveles razonables, la necesidad de las autoridades políticas de controlar la burocracia (Cortázar Velarde, Fuenzalida & Lafuente, 2016). Ello se debe a que los nombramientos discrecionales no necesariamente están asociados a mecanismos de retribución por la lealtad política sino que son en sí una forma flexible de nombrar directivos y funcionarios que tengan competencias adecuadas pero que también respondan a las autoridades políticas (Grindle, 2012).

La experiencia internacional muestra que incorporar cupos de designación política discrecional dentro de los cargos concursados puede permitir equilibrar la lógica meritocrática con la lógica política. En América Latina, por ejemplo, Brasil¹² y Chile 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 (Zuvanic & Diéguez, 2016; Alessio & Pacheco, 2013).

¿Cómo integrar el mérito a todo el ciclo de gestión de la Alta Dirección Pública?

La experiencia de otros países sobre la implementación de reformas de la ADP indica que en todos los concursos son abiertos y se invierte en sistemas informáticos que permitan dar a conocer las convocatorias, recibir postulaciones en línea y difundir bases y resultados. A su vez, se observa en los últimos años que hay intentos de valorar las competencias directivas en las pruebas de selección (Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014). La experiencia también indica la importancia de incluir actores externos al Estado como veedores de estos procesos a fin de garantizar la transparencia y la no intervención política sobre estos procesos. En este sentido, se

12 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 el nivel 6 es el más importante en términos de jerarquía y responsabilidades. En general quien autoriza las designaciones en los niveles más altos, de 5 ó 6 es el presidente o la Casa Civil. A partir del Decreto 5497/05 se establecía que el 75% de los cargos DAS de los niveles 1 a 3 y el 50% de los puestos de nivel 4 deben ser provistos únicamente por servidores de carrera.

destaca la inclusión de ONG especializadas en transparencia en los procesos de selección tal como sucedió en el caso de Perú (Zuvanic, 2016).

Por otro lado, la mayor parte de los sistemas en América Latina se centran exclusivamente en los procesos de ingreso meritocrático, y descuidan otros componentes de ciclo de desarrollo gerencial tales como la gestión del desempeño, las remuneraciones competitivas o la formación. Esta situación puede debilitar en el mediano plazo las iniciativas de reforma de la ADP o modelos vigentes tal como lo demuestran los casos de Brasil, Costa Rica, Uruguay y Chile en menor medida (Zuvanic, 2016).

En este sentido, los sistemas más sólidos tienden a estructurar esquemas de capacitación basados en diagnósticos que identifican brechas y ayudan a delinear planes de formación acordes y adecuados a los diferentes perfiles (Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014). También desarrollan incentivos simbólicos de carácter no monetarios que promueven la permanencia y prestigio del segmento directivo. Un 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 y la OCDE, entre otros (Zuvanic, 2016).

A su vez, respecto a la política retributiva, una característica común de gran parte de los sistemas es la baja competitividad salarial de los altos directivos respecto al nivel gerencial del sector privado. Por eso, a diferencia de los directivos de nivel medio y bajo, la capacidad de atraer y retener profesionales de alta calificación es escasa. Por ello, la mayor parte de los sistemas definen políticas retributivas competitivas, con componentes variables asociados a los convenios de desempeño, como el caso de Chile y Perú.

4.3. Sobre la estrategia de implementación

Respecto a la estrategia de implementación resulta clave tomar en consideración qué factores pueden facilitar la implementación de la reforma del segmento directivo. En ese sentido, hay tres aspectos importantes:

¿Qué beneficios se buscan alcanzar?

Uno de los aprendizajes de las experiencias de reforma de la ADP es la importancia de articularla con otras prioridades políticas importantes y urgentes de la agenda gubernamental a fin de movilizar el apoyo de la reforma entre diversos actores políticos y sociales. Las reformas directivas en Chile y Perú demuestran el valor de estas articulaciones, con los problemas vinculados a las deficiencias de ética pública en el Estado en el primer

caso y con la necesidad de lograr un mayor ritmo de ejecución del gasto público en el segundo caso (Cortázar Velarde, Fuenzalida & Lafuente, 2016). Para lograrlas, es importante identificar qué tipo de beneficios generará la reforma del segmento directivo sobre ámbitos que se extienden más allá de la gestión del segmento directivo del Estado.

¿Qué alcance debe tener la reforma?

Garantizar algún grado de autonomía de la reforma directiva respecto de una reforma mayor del empleo público puede ser un camino que facilite su progreso, dado que los puntos de posible discrepancia y veto de una reforma integral de la administración pública son numerosos (Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014).

Por otro lado, la implementación de la reforma puede ser incremental. Así, puede comenzar por algunas medidas o áreas de la administración pública sobre las cuales es posible lograr consenso, o por lo menos un apoyo significativo. Una alternativa es focalizarse en áreas que tienen una alta visibilidad y contacto directo con los ciudadanos de manera de mostrar los efectos positivos de este tipo de reformas en relación al desempeño del Estado (Schuster, 2016). Otra alternativa posible es focalizarse -como se hizo en Perú- en las áreas de gestión interna de las entidades públicas. Esto puede generar menores resistencias por parte de las autoridades políticas dado que tiene un costo menor en términos de la pérdida de control directo sobre la dirección estratégica de las entidades a su cargo (Cortázar Velarde, Fuenzalida & Lafuente, 2016).

Por último, las experiencias de reforma de la dirección pública que han logrado consolidarse, han integrado un componente permanente de aprendizaje. El caso peruano, incorpora gran parte de los aprendizajes hechos en América Latina y desde su implementación ha tenido la flexibilidad de ir generando cambios a partir de los aprendizajes y problemas que se fueron presentando en su implementación: incluyó Organizaciones No Gubernamentales de transparencia en los procesos de selección; identificó mecanismos que protegieran al cuerpo de la inestabilidad política¹³; y realizó el seguimiento y monitoreo de los gerentes.

13 Se creó el Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos, donde se establecía que el vínculo laboral sería con la entidad de destino, pero con la supervisión de SERVIR. Decreto Supremo 030-2009-PCM el 16 de mayo de 2009.

¿Qué tipo de coaliciones de actores son necesarias para una implementación exitosa?

Toda iniciativa de reforma de la ADP que pretenda implementarse en forma efectiva a lo largo del tiempo debe generar amplios apoyos sociales e institucionales, que contemplen a los principales actores involucrados: desde los propios partidos políticos, los sindicatos, los medios de comunicación, las universidades hasta el sector privado, entre otros actores (Zuvanic, 2016). Desde esta perspectiva, las coaliciones amplias de apoyo pueden actuar como un contrapeso importante contra la multiplicidad de posibilidades de veto que suelen enfrentar las reformas. Las coaliciones pueden ser más efectivas si sus objetivos están alineados con aquellos de los actores e instancias reformistas dentro del Poder Ejecutivo y si se promueve el apoyo de la opinión pública por medio de exposiciones mediáticas a favor de la reforma, respaldadas por datos que evidencian las falencias que la reforma busca resolver (Cortázar Velarde, Lafuente & Sanginés, 2014).

5. PROPUESTAS

En función de la necesidad de fortalecer el Estado nacional argentino para promover un desarrollo sostenible, es central construir un segmento directivo profesionalizado dentro de la Administración Pública Nacional que tome en cuenta los lineamientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública a la cual adhirió la Argentina en 2003. En este sentido, es fundamental que las políticas de profesionalización del segmento directivo estén guiadas por tres principios fundamentales:

1. Incorporar la lógica política al momento de pensar la reforma. La lógica política de reclutamiento del segmento directivo no necesariamente tiene implicaciones negativas sobre la gestión del Estado y es importante para las autoridades políticas disponer de cargos de confianza (Cortázar Velarde, Fuenzalida & Lafuente, 2016; Grindle, 2012; Peters y Pierre, 2004).

2. Considerar el tipo de Estado que se busca construir. La construcción de un segmento directivo debe tomar en cuenta que Argentina necesita un Estado nacional más coordinado, menos burocrático, más tecnológico y basado en la gestión de información. También, es clave

la recreación de una ética de lo público y una vocación estatal a fin de evitar los riesgos de integridad y la captura de la decisión pública por parte de intereses privados.

3. Facilitar la viabilidad de las políticas para la construcción de un segmento directivo. Diseñar un marco político-institucional y poner en práctica una estrategia de implementación que siga este principio implica tomar en consideración los intereses de los principales actores involucrados y también las características de la administración pública argentina y las tradiciones existentes que fueron surgiendo a partir de las distintas experiencias de reformas realizadas.

En base a estos tres principios rectores, se propone la construcción de un segmento directivo profesional para la Argentina que, basándose en experiencias previas como la del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, incorpore elementos del sistema de carrera y del sistema de posiciones, y que contemple el desarrollo de un marco institucional que permita garantizar la legitimidad y sustentabilidad de la reforma. Específicamente se proponen los siguientes aspectos:

5.1 Modelo mixto

Un sistema de ADP profesional en Argentina tiene más posibilidades de ser sustentable en el mediano plazo bajo un formato con componentes de carrera que uno netamente gerencial (Zuñanic & Diéguez, 2016). En este sentido, se propone la conformación de un cuerpo de directores públicos que sean seleccionados a través de procesos meritocráticos y tengan estabilidad, y que modernicen la experiencia de los Administradores Gubernamentales (AG)¹⁴. Los directivos que integren dicho cuerpo deberán ser destinados a áreas de la APN susceptibles de riesgos de integridad, que requieran la construcción de capacidades institucionales y que impliquen altos costos de reemplazo, tales como las áreas de legales, compras y contrataciones, recursos humanos, administración financiera. Por su parte, se sugiere la construcción de un sistema de posiciones para las áreas más dinámicas

¹⁴ La experiencia de los AG, tiene una serie de elementos a destacar: a) logró perdurar en el tiempo, pese a los cambios políticos; b) sus integrantes sortearon exitosamente un proceso de selección indiscutiblemente meritocrático, c) el modelo de AG da cuenta de un sistema flexible que permite la movilidad de directivos entre diferentes niveles de la organización estatal (nacional, subnacional y local) d) perciben esquemas de remuneración relativamente proporcionales a las responsabilidades que desempeñan y e) han acumulado capital gerencial y aprendizajes de lo público que se moviliza en forma permanente al interior del cuerpo de los AG.

del Estado tales como aquellas encargadas de gestión de la información, innovación tecnológica, biotecnología, entre otras a fin de garantizar capacidades para la construcción de un Estado más ágil y efectivo.

5.2 Alcance

Para que la construcción de un segmento directivo profesional fortalezca las capacidades del Estado es necesario considerar los cargos con funciones directivas dentro de la APN central y también aquellos en el ámbito de los organismos descentralizados. Estos organismos conforman un espacio de gestión del Estado y de elaboración de políticas públicas relevante tanto en términos de su peso organizacional como presupuestario¹⁵. En total, sobre un universo de 2.378 cargos con funciones ejecutivas en la Administración Central y 974 cargos de estas funciones en la administración descentralizada, se propone contemplar -en una primera instancia- bajo el nuevo sistema del modelo mixto un 40% del total de sus miembros. Esto está en línea con las experiencias de países como Chile y Brasil que han integrado a su normativa “cupos mínimos” de nombramiento de ADP en base al mérito.

5.3 Mecanismos de selección basados en competencias directivas

Los procesos a través de los cuales se llevan a cabo los concursos pueden afectar tanto su calidad como su viabilidad en el marco de la administración pública. En este sentido, se debe garantizar que la selección sea por competencias directivas y no se agote en los clásicos parámetros de titulación, experiencia y conocimientos básicos del régimen normativo. Para ello, se requiere un diseño de competencias que se ajusten a la realidad del directivo público que tiene un nivel de complejidad y de actores involucrados que no coincide necesariamente con el sector privado. Inversamente los métodos de selección, tal como se señaló anteriormente deben tomar en consideración las experiencias del sector privado para estos segmentos.

15 A fines de 2016, los organismos descentralizados representaban el 75% de la estructura organizacional de la APN a fines de 2016. Por sí solos, ejecutaron el 37% del gasto total de la APN y el 41% del gasto en personal ese año

5.4 Integralidad del ciclo gerencial

Es importante integrar todo el ciclo gerencial en el diseño de un sistema de ADP profesional, no solo el ingreso meritocrático. Ello implica que se contemple un esquema remunerativo especial que garantice salarios competitivos para este segmento que atraigan y retengan a los mejores directivos públicos en el Estado. Este esquema de remuneración competitiva acorde con las responsabilidades que demandan estos cargos, significaría un costo estimado de \$2.000 millones, lo cual representa el 0,05% del gasto total de la administración pública nacional y el 0,5% del gasto en personal. En materia de capacitación, debe garantizarse un diseño institucional de formación de la Alta Dirección Pública cuyo formato sea centralizado -al estilo de agencia- pero no burocratizado, y que genere incentivos simbólicos de carácter no monetarios que promuevan la permanencia y prestigio del cuerpo.

5.5 Órgano rector jerarquizado y especializado que administre el modelo mixto

Resulta clave contar con un órgano rector jerarquizado a cargo de la implementación de las políticas para la construcción del segmento directivo. Ello se debe a 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 (Zuñanic & Diéguez, 2016). En este sentido, se propone la conformación un órgano rector especializado que dependa de manera directa del Jefe de Gabinete de Ministros y tenga una fluida articulación con el Ministerio de Hacienda.

5.6 Consejo asesor para garantizar sustentabilidad

Se sugiere la conformación de una institución (sea un consejo o un gabinete) de ADP con representantes de partidos políticos elegidos por el Congreso, universidades, sociedad civil, cámaras empresarias y sindicatos como veedores. La función de este Consejo debería incluir la definición de los lineamientos sobre la implementación del sistema de ADP y el control sobre este proceso¹⁶.

16 La experiencia chilena da cuenta de la utilidad de este tipo de institucionalidad para asegurar la reforma.

5.7 Estrategia de implementación incremental

Definir el proceso de implementación es también un factor clave para que la reforma tenga éxito dado los escasos incentivos que hay para avanzar en este camino. Una implementación incremental, que comience por algunas áreas estratégicas de la administración pública permite concentrar esfuerzos y generar efectos “demostración”. A su vez, resulta clave definir los beneficios potenciales de dicha reforma a fin de comunicarlos no sólo a los actores políticos sino también a la ciudadanía en general. Finalmente, en tanto los procesos de reforma suelen interrumpirse o modificarse con los cambios de gobierno, la temporalidad debe atenerse a un mandato. De esta forma, el diseño, implementación y evaluación de la reforma debe verse en el plazo de un mismo gobierno. ■

BIBLIOGRAFÍA

- Abdala, B., Lacroix, S. & Soubie, S. (2019). *La era de los robots: la política de la inteligencia artificial*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Alessio, M. & Pacheco, R. (2013) O sistema de alta Dirección pública do Chile: política e gestão. *Congreso XIII CLAD*. 18 de noviembre. Montevideo, Uruguay.
- Alza, C., Prieto, B. & Salazar, D. (2014). Oportunidad para Servir. El caso de creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en el Perú. En Alza, C. (comp.) *Aprender de la Experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.
- Bresser Pereira, L.C. (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. San Pablo: Editora 34.
- Cortázar Velarde, J.C., Lafuente, M. & Sanginés, M. (eds). (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: BID.
- Cortázar Velarde, J.C. Fuenzalida, J. & Lafuente, M. (2016). Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio. *Nota Técnica N° 1054*, Washington: BID.
- Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy and the Institutional Deterrents of corruption. *Political Research Quarterly* 65(3): 656-668.
- Diéguez, G. & Gasparin, J. (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.
- DNSC (2015). Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Una mirada comparada. *Serie de Publicaciones Servicio Civil N° 4*, septiembre. Santiago de Chile.
- Evans, P. & Rauch, J.E. (1999) Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review* 64: 748-765.
- Esparch Fernández, N. (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil*. GRADE. Lima, Perú.
- Felcman, I. & Blutman, G. (2011). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Gallo, N. & Lewis, D. (2012). The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22: 219-243.

Gasparin, J. & Diéguez, G. (2018). GPS del Estado: radiografía de 2017-2018. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°206*. Buenos Aires: CIPPEC.

Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H. & Phillips, R. (2007). Bureaucratic effects: “Weberian” state agencies and poverty reduction. *Sociology* 41: 515-532.

Iacoviello, M., Tommasi, M. & Zuvanic, L. (2003). Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina. V *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Panamá, Panamá.

Kuperus, H. & Rode, A. (2008) *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States*. Maastricht, European Institute of Public Administration.

Lafuente, M., Manning, N. & Watkins, J. (2012). *International Experiences with Senior Executive Service Cadres*. World Bank's Global Expert Team on Public Sector Performance (PSP GET).

Lambertini, G. & Silva, E. (2009). *Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública*. Consorcio para la Reforma del Estado: Un Mejor Estado para Chile. Santiago de Chile, pp. 315-351

Longo, F. (2014). *Tendencias internacionales en Alta Dirección Pública*. 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*. México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.

Nistotskaya, M. & Cingolani, L. (2016). Bureaucratic Structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: Cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 26: 519-534.

Oliveros, V. & Schuster, C. (2017). Merit, tenure and bureaucratic behavior: evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*: 1-34.

Oszlak, O. (1997). The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity. *Research in Public Administration*, 5: 267-326.

Pacheco, R. (2003). Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura. En D. Arellano, R. Egaña, O. Oszlak y R. Pacheco (comps.) *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.

Peters, B.G. & Pierre, J. (eds.) (2004). *Politization of the civil service in comparative perspective*. London: Routledge.

Piemonte, V. D. (2005). El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la piedra fundamental. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de Octubre.

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

Ramos, C. & Scrollini, F. (2013). Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores en la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22 (1). Montevideo, Uruguay.

Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y administración pública*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Rubio, J. (2017). Organismos descentralizados en el Estado nacional: ¿administración centralizada por otros medios? *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°176*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rubio, J., & Nuñez, P. (2019). ¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°213*. Buenos Aires: CIPPEC.

Schuster, C. (2016). What causes patronage reform? It depends on the type of civil service reform. *Public Administration* 94(4): 1094-1104.

Zuñanic, L. & Diéguez, G. (2016). 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.

Zuñanic, L. (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.

Zuñanic, L. & Iacoviello, M. (2010). The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. En C. Scartascini, E. Stein & M. Tommasi (eds.) *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, IADB, pp. 147-176.

Zuñanic, L. (2016). La Alta Dirección Pública en América Latina: Algo viejo, algo nuevo y algo prestado. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a las siguientes personas que colaboraron con la elaboración de este memo, discutiendo las recomendaciones y sus implicancias: Pablo Legorburu, Eduardo Salas, Gustavo Blutman, Mercedes Rivolta, Nora Vignolo, Oscar Oszlak, Ricardo Schmukler, Michael Barzelay, Juan Carlos Cortázar, Luciano Andrenacci, Mercedes Iacoviello, Horacio Cao, Viviana Gaviola, Roberto Tomasino, Diego Gutiérrez, Enrique Iribarren, Hugo Spairani, Isidoro Felcman, Diego Pando, Guillermo Schweinheim, Alberto Bonifacio, Lucía Petri, Catalina Jack, Andrés Bello, José Gasparín, Carolina Tchintian, Paula Nuñez, y Lucía Aruanno.

CONSEJO ASESOR

Centros de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) – Facultad de Ciencias Económica, UBA.

PARA CITAR ESTE DOCUMENTO

Diéguez, G., Rubio, J. y Zuvanic, L. (agosto de 2019). Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

SOBRE CIPPEC

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

Promovemos políticas para lograr una Argentina desarrollada, más equitativa, con igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces. Queremos una sociedad justa, democrática e inclusiva, en la que todas las personas puedan desarrollarse en libertad.

MISIÓN

Proponer políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

VISIÓN

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

VALORES

Integridad. Independencia. Pluralismo. Transparencia. Vocación pública.

OBJETIVOS

Promover mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público, para que el Estado pueda responder a las necesidades de la población.

Servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras para mejorar el trabajo del Estado y el bienestar de la sociedad.

Realizar proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio, para comprender y aportar soluciones a problemas fundamentales de la realidad argentina.

Desarrollar y difundir herramientas que permitan aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas del Estado.



Concepto y diseño:
Sociopúblico + ZkySky



aaeap | ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CIPPEC 