



Universidad de
SanAndrés

Universidad de San Andrés
Departamento de Ciencias Sociales
Magíster en Administración y Políticas Públicas (MAPP)

**Formación de agentes y directivos
estatales: entre la confianza y el mérito. Una
aproximación a la experiencia de la Escuela
de Gobierno de Chaco (2008-2022) a partir
de su oferta de maestría**

Autor: Tolosa, Alejo Daniel

Legajo N°: 35.246.206

Directora: Dra. Jimena Caravaca

Buenos Aires, abril de 2023

Resumen (Abstract)

La relación entre política y administración constituye una discusión clásica en la Ciencia Política. La literatura sobre profesionalización retoma este debate introduciendo criterios políticos o técnicos, sobre la confianza y el mérito, en el reclutamiento y la formación de agentes y directivos estatales. En este sentido, las Escuelas de Gobierno son instituciones abocadas específicamente a la formación de segmentos directivos, mandos medios o cuadros político-técnicos, por lo tanto, habitan esta tensión reseñada en la literatura. ¿Cómo se combinan política y técnica cuando se introduce una lógica externa, como la académica en una institución que busca la profesionalización? En este trabajo indago en un estudio de caso subnacional como es la Escuela de Gobierno de Chaco (2008-2022) tomando una oferta original para una institución de este tipo: la Maestría en Gobierno y Economía Política dictada de manera conjunta con la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Para ello adopto una metodología mixta que me permita contrastar aspectos cuantitativos con otros de índole cualitativa. Siguiendo lo anterior, mi hipótesis principal reside en que la lógica académica, ante la ausencia de sistemas de carrera basados en el mérito, introduce desafíos de difícil resolución para la profesionalización estatal.

Contenido

1. Introducción.....	4
1.1 ¿Por qué analizar la Escuela de Gobierno de Chaco?	4
1.2 Enfoque y diseño metodológico	10
1.3 Delimitando el objeto de estudio: segmentos directivos o cuadros gerenciales de gobierno.....	13
2. Burocracia: una noción para desarmar.....	15
2.1 ¿Mérito o confianza? Tensiones entre política y administración.....	15
2.2 Profesionalización del servicio civil: enfoques y análisis sobre la burocracia.	18
2.3 Otros enfoques sobre la dicotomía entre confianza y mérito en la profesionalización de la Alta Dirección Pública (ADP)	23
2.4 Formación de directivos y escuelas de gobierno: una caracterización del universo existente	26
2.5. Formación y profesionalización en Argentina.....	29
3. La Escuela de Gobierno de Chaco.....	31
3.1. ¿Por qué Chaco? Contexto y caracterización de la provincia.....	31
3.2. Caracterización de la oferta académica y de posgrado de Chaco y Corrientes	33
3.3. Composición y evolución del sector público de Chaco	33
3.4. El diseño normativo de la Escuela de Gobierno de Chaco: de Programa a ente autárquico colegiado.....	36
3.5. La maestría en Gobierno y Economía Política (UNSAM- Escuela de Gobierno de Chaco).....	39
3.5. Percepciones y valoraciones de la maestría en las trayectorias de los cursantes (2008-2022).....	45
4. Reflexiones finales	48
5. Bibliografía	49

1. Introducción

1.1 ¿Por qué analizar la Escuela de Gobierno de Chaco?

En principio, resulta difícil aproximarse a las escuelas de gobierno sin referirnos a la formación de agentes estatales, un tema que ha ganado notoriedad a partir de las sucesivas reformas en el campo de la administración pública. Para esta tesis he decidido optar por dos posibles acepciones sobre la formación estatal con fines estrictamente analíticos: la primera, en un sentido restringido, refiere a la formación como la profesionalización del agente estatal entendida como la acreditación de saberes y trayectos formativos en el marco de una carrera administrativa determinada dentro del Estado; y una segunda acepción, en un sentido abierto y a menudo más generalista, que consiste en la formación de decisores y funcionarios para el ejercicio del gobierno. Al respecto, si bien la primera definición se ajusta al agente estatal (empleado, agente o trabajador estatal), en el caso de la segunda definición estaría focalizada en el personal directivo, los directores de Estado; es decir, aquellos puestos de jefatura que se encuentran en un punto de inflexión entre la procedencia política y el conocimiento técnico (Dieguez et al. 2017). En este sentido, haré referencia al agente estatal en tanto integrante de la burocracia municipal, provincial o nacional; un recorte que no comprende a la totalidad del universo de agentes estatales como, por ejemplo, los trabajadores de la salud, la educación y las fuerzas de seguridad¹ que poseen sus propios marcos normativos y regulatorios específicos aun siendo parte del conjunto.

En América Latina y en Argentina, según distintos estudios (Llano 2019; Pomares et al. 2015; Oszlak 2009), los directivos poseen una alta rotación y un bajo grado de especialización para la tarea encomendada. A su vez, esto está asociado a otra problemática: la conformación de burocracias estables que puedan preservar un equilibrio con funcionarios de extracción política, donde son ponderadas otras cualidades como la lealtad la pertenencia, y la confianza política.

Por esta razón, al referirnos a escuelas de gobierno no es posible eludir las tensiones entre política y administración, así como entre mérito y confianza,

¹ A los fines de esta tesis me refiero a los agentes que conforman los distintos niveles de la burocracia nacional, provincial o municipal.

que dan cuenta de la importancia, pero también de las dificultades con las que se encuentra la profesionalización del servicio civil y el campo de la formación de agentes estatales (Llano 2016; Pomares et al. 2015). Esto se enmarca en el análisis del Estado como una arena de conflicto donde los actores, constituidos como tales, negocian y disputan políticas estatales. En este sentido, las distintas administraciones pueden optar por dar, o no, mayor margen de decisión a la burocracia en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas. Sin embargo, pese a la discrecionalidad del poder político, estudios de distinto tipo señalan la interdependencia en distintos momentos del ejercicio de gobierno entre estas mismas élites y el poder político (Guy Peters 2015). Para ello, la conformación de una burocracia profesional con solvencia técnica deriva en una necesidad para el poder político, por razones de diversa índole como mitigar el costo de una decisión impopular, contar con respaldo técnico para las políticas estatales, atemperar el conflicto interno dentro de la coalición de gobierno, entre otras (ibídem) condiciones a las que podríamos agregar la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en las políticas e incluso la posibilidad de formarse como dirigentes políticos y políticas. Si bien en este trabajo no me ocupo de esto último, un objetivo que excede los fines de esta tesis, sí me interesa indagar en las herramientas que ámbitos de formación como las escuelas de gobierno pueden aportar a la conjunción de un cuadro o dirigente caracterizado como cuadro *político-técnico*, una definición que en su interior alberga tensiones que abordaremos a lo largo de estas páginas.

Por su parte, para el caso brasileño, Coelho y Lemos (2020) señalan: “Después de todo, ¿qué es una Escuela de Gobierno? He aquí un término que hoy admite diversas definiciones y diversas institucionalidades en Brasil, con aplicaciones en el sector público, en el tercer sector e, igualmente, en el sector privado² (17)”. De esta manera, las escuelas de gobierno en Brasil y en Argentina se encuentran bajo tensiones similares: pese a ser ámbitos diseñados para un fin específico, el “gobierno”, entendidas como tales no conforman un conjunto homogéneo y poseen un público demasiado amplio que comprende perfiles netamente políticos, político-técnicos y técnicos. Mientras que estas instituciones se vinculan a la preparación de funcionarios de Estado, pero también del sector privado, su especificidad las distingue de otros organismos estatales que

² Traducción propia del portugués.

también pueden estar a cargo de la capacitación y la formación de agentes estatales. De esta manera, y retomando nuestra distinción sobre la formación en sentido restringido o abierto, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y los Institutos Provinciales de Administración Pública (IPAP) en Argentina están asociados a la primera de estas definiciones otorgando “créditos” por trayectos formativos que los agentes utilizan para mejorar su posición en su carrera administrativa, aunque las restricciones presupuestarias y las distorsiones generadas en los sistemas de carrera no permitan del todo esta movilidad en la práctica.

En suma, existe una multiplicidad y duplicación de áreas y organismos que se dedican a la formación y capacitación en un país federal como el nuestro. El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)³, los Institutos Provinciales de Administración Pública (IPAP) y, a partir de 1992, el Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina (COFEFUP) se constituyeron como los ámbitos institucionales de concertación entre las distintas jurisdicciones, aunque no han sido las únicas iniciativas al respecto. Según lo señalado por Lozada Pereira (2009) para el caso argentino: “Quienes ejercen el poder durante el período establecido por mandato democrático, siendo “representantes” del pueblo, definen la política de formación y capacitación de las personas que tendrán bajo su responsabilidad la administración del Estado (...) Las decisiones del gobierno nacional concernientes a la formación y capacitación de los funcionarios públicos, tienen carácter “federal”; mientras que los gobiernos locales definen con autonomía y según sus competencias, las entidades, programas, ofertas académicas y actividades educativas que sirvan para la administración de la jurisdicción territorial respectiva” (126). No obstante, y pese a distintas iniciativas, la dificultad de establecer políticas de formación sostenidas en el tiempo ha sido infructuosa para el Estado argentino.

Por su parte, el contexto en el que adquiere un impulso renovado la formación estatal podría ubicarse en los años ochenta y noventa del siglo XX. Es a partir de este momento que el traspaso de servicios provistos por el Estado nacional hacia las provincias redujo su gasto en esta materia, a la par que las segundas asistieron a un aumento generalizado y una expansión notable en

³ Por ejemplo, el Programa de Alta Gerencia Pública del INAP ofrecía trayectos a los directivos estatales o gerentes según las nociones imperantes a partir de la *New Public Management* (Lozada Pereira 2009).

materia de empleo público⁴, sobre todo en personal de educación, salud y seguridad (Cao 2007; Cao y Blutman 2022) Es así como el gasto consolidado de las provincias pasó de representar el 20% en 1982 al 40% en 1993 mientras que la participación del empleo público provincial sobre otros niveles de gobierno pasó de representar el 15% para el quinquenio 1961-1965 al 70% para 1991-1995 (Seiler y Rizzo 2020).

La disminución del gasto nacional fue dando como resultado un crecimiento del empleo público provincial mientras las provincias tomaban nuevas funciones, antes en manos del Estado nacional, con exiguas partidas presupuestarias.

Por otra parte, estos procesos de descentralización fueron parte de una serie de reformas en la administración pública de mayor envergadura que en la Argentina se expresaron mediante la ley 23.696 de Emergencia Administrativa y la 23.697 de Emergencia Económica del gobierno de Carlos Menem (1989) y que sentaron las bases de las reformas subsiguientes. Para fines de los años noventa, el Banco Mundial señalaba que las provincias eran una fuente de desequilibrio fiscal para el país y no reunían las condiciones para proveer servicios de manera eficiente (Camarasa 2005, 9). Pese a que el Estado nacional distribuía funciones, la conducción de los Estados subnacionales no fue refrendada con una política integral de formación destinada a una masa creciente de empleo público provincial (Estévez y Lopreite 2001). Frente al incremento vertiginoso del empleo público provincial y la descentralización de competencias, los Estados subnacionales brindaron respuestas disímiles acorde a las capacidades instaladas en cada jurisdicción⁵.

Los mandos medios o directivos han conformado segmentos más volátiles, en general en una tensión constante entre dos polos: la extracción política y la solvencia técnica; es decir, entre criterios asociados al mérito; o bien, a la confianza y la lealtad.

⁴ En base a la serie de datos del BCRA y la EPH, para la serie 1974-2000, el empleo público ha superado siempre al empleo total en Argentina excepto por el breve período de 1991-1995. (Cao y Blutman 2022, 24)

⁵ Con la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en 1991, la mirada gerencialista de la formación de altos directivos quedó asimilada al concepto en boga de "alta gerencia pública". Mediante la Resolución de la Secretaría de la Función Pública N.º 42 en 1994 se reglamentaron los requisitos de formación del SINAPA y se lo dividió en tres estadios de formación: a) alta gerencia pública; b) formación superior; y c) entrenamiento laboral. (Anchorena y Badía 2022)

La cercanía de estos mandos medios a este último polo ha contribuido a la discrecionalidad en los sistemas públicos, pese a lo que dispone la normativa específica, generando un amplio abanico de realidades en cada organismo estatal y subterfugios a la norma. La falta de un sistema de carrera basado en el mérito, tanto a nivel nacional como subnacional, permite un amplio margen de discrecionalidad siguiendo lo expuesto. En el primer plano, según quedó establecido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)⁶ luego modificado por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)⁷, los puestos de decisión técnica como los cargos de directores nacionales y generales, designados por concurso abierto según la norma (Pomares et al. 2015) constituyen una excepción. En la práctica estatal el número de cargos concursados no llega a mínimos estimables. Es decir, que la normalidad antes que la excepcionalidad está dada por la designación transitoria de funcionarios lo que genera una alta tasa de rotación en las capas directivas.

Si bien la normativa es clara al respecto, la práctica no lo es tanto y un supuesto sobre el que se erige este trabajo resulta de la estimación que este diagnóstico puede replicarse en las provincias. En otras palabras, la construcción de segmentos directivos subnacionales fue quedando a cargo de las administraciones provinciales y mediada por distintos espacios de formación como las universidades o los *think tanks* políticos⁸. Por su parte, el viraje hacia lo digital y una mayor tecnificación de las competencias de gobierno con objetivos delimitados como, por ejemplo, el acceso al crédito internacional ha impulsado una agenda de formación vinculada a una perspectiva gerencialista (De Anchorena y Badía 2022; Caravaca y Daniel 2021).

Sobre este último punto, la formación de agentes estatales durante los años noventa se emparenta con otra noción como es la modernización del Estado. Aunque con magros resultados, las iniciativas de modernización en Argentina han hecho ahínco, con mayor o menor éxito, en la formación de agentes como uno de sus objetivos primordiales, principalmente a partir de las

⁶ Cfr. Decreto Nacional N°993/1991 (27 de mayo de 1991). SINAPA. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/6293/norma.htm>

⁷ Cfr. Decreto N° 2098/2008 (3 de diciembre de 2008). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148090/norma.htm>

⁸ A los fines de esta tesis, no pretendemos ahondar en las escuelas de gobierno de origen partidario o *think tanks* políticos. Existe una tradición de escuelas de gobierno o fundaciones vinculadas a partidos políticos como resulta del caso alemán, entre otros. Cfr. Strazza (2011)

denominadas reformas de segunda generación (Asinelli 2013; Caravaca et al. 2021).

Con la conjunción de las reformas estatales de los años noventa y el acelerado crecimiento de las burocracias subnacionales, la profundización de una agenda de formación y capacitación en el Estado requiere de iniciativas que vayan más allá de la idea gerencialista del entrenamiento laboral y la capacitación⁹. Estos son los propósitos con los que voy a abordar esta tesis.

El caso aquí presentado es el de la Escuela Superior de Gobierno de Chaco (ESGCH), una institución pionera en este campo que se dedica a la formación de funcionarios o mandos medios en Argentina. La originalidad de este organismo reside en su diseño institucional. Su composición colegiada, con representación de la oposición, y el rango de organismo autárquico, establecido por ley provincial, es otra condición que hace de esta institución un caso atípico que se diferencia de instituciones similares como la escuela de gobierno de Corrientes en la región nordeste del país (Creación, Decreto Provincial N°1150/16). Sin embargo, otra condición que excede la originalidad de la propuesta resulta de la continuidad de una política estatal que ya posee más de 14 años de desarrollo sin interrumpir su funcionamiento cuando en Argentina la regla general, como veremos, reside en intentos trancos para este tipo de políticas. En efecto, las escuelas de gobierno pueden ser espacios discrecionales o atados a la decisión política, con un período acotado de actuación, aunque también pueden ser propicios para una formación de calidad y a largo plazo si se establecen acuerdos mínimos. Más allá de la teoría, no necesariamente estas condiciones están presentes en la práctica de la escuela chaqueña. Por eso, mi análisis se centra en una de sus ofertas que continúa desde sus inicios hasta la actualidad: la Maestría en Gobierno y Economía Política dictada por UNSAM en la Escuela de Gobierno de Chaco. Aquí existen dos modelos en tensión que se conjugan en esta institución: un modelo académico, el de la maestría con instancias como la elaboración de una tesis final, y el modelo de una Escuela de Gobierno con un público amplio, pero con especial énfasis en sus mandos medios. Cómo se conjugan en la práctica estos

⁹ Para Abad la proliferación de propuestas formativas de cursos y trayectos con énfasis en las herramientas de gestión no comprende la necesidad de formar “mentalidades estatales” (Sebastián, Abad y Amador 2017).

dos modelos y cuál es su resultado final es el propósito de esta investigación para la serie 2008-2022.

Por estas razones, he elegido este estudio de caso para fundamentar el abordaje de la formación de capas directivas en la provincia de Chaco.

1.2 Enfoque y diseño metodológico

Mi pregunta de investigación en esta tesis es: ¿cómo se combinan la política y la técnica cuando se introduce una lógica académica en una institución que busca la profesionalización? En este sentido, las Escuelas de Gobierno en América Latina y Argentina se encuentran en un estadio inicial de desarrollo pese a distintos antecedentes en la materia, en términos generales de corta duración. Por esta razón, carecemos de estudios al respecto y mi trabajo busca ser un aporte sobre un estudio de caso: la Escuela de Gobierno de Chaco, entre su origen en el año 2008 hasta el año 2022; es decir, entre su creación como programa del Ministerio de Economía, Producción y Empleo hasta su jerarquización como entidad autárquica. Más allá de lo planteado hasta el momento, la Escuela de Gobierno de Chaco señala en su normativa estar abocada a la formación de **“cuadros gerenciales en la administración pública (Ley Provincial N° 1760/12)”**. En este sentido, mi hipótesis es que la lógica académica, ante la ausencia de sistemas de carrera basados en el mérito, introduce desafíos de difícil resolución para la profesionalización estatal.

Para perseguir este propósito analítico me centro en el abordaje de una oferta estructurante de la Escuela: su Maestría en Gobierno y Economía Política dictada en Chaco por un plantel docente de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Elijo esta oferta ya que su originalidad reside en que es la única oferta de maestría hasta el momento que se dicta en una Escuela de Gobierno subnacional y cuya temporalidad admite una primera evaluación. A su vez, los requisitos de una maestría como tener un título de base (universitario preferentemente) aísla mejor, que otras ofertas de la Escuela, a la población de segmentos directivos al garantizar un umbral “mínimo” de competencia técnica para un puesto de gestión (aunque esto no implica que no existan puestos de gestión en la provincia donde la idoneidad sea el requisito primordial). Por otro lado, la maestría, de carácter bianual, recorre la vida institucional de la escuela: desde su primera cohorte en el año 2009 hasta la actualidad, solo interrumpiéndose para 2020 por la pandemia y reanudándose en 2022.

Por lo expuesto hasta el momento, en esta tesis, voy a adoptar un diseño de investigación mixto cuali-cuantitativo, que permita observar la evolución de los egresados/as de esta maestría y si se ajusta a lo señalado en la misión de la propia Escuela.

Las fuentes de información son de distinta índole:

- *Datos:* Base de datos de inscriptos e inscriptas a la Maestría en Gobierno y Economía Política (provisto por la directora de la EGCH); Ocupación y Salarios, Dirección de Asuntos Provinciales, Ministerio del Interior; INDEC; Instituto Provincial de Estadísticas de Chaco.
- *Sitios web:* Escuela de Gobierno de Chaco, Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional Chaco Austral y Maestría en Gobierno y Economía Política (UNSAM).
- *Normativa (ESGCH)*
- *Normativa (profesionalización a nivel nacional)*
- *Normativa (profesionalización en Chaco)*

Finalmente realizo 8 entrevistas semi-estructuradas¹⁰ según los siguientes perfiles predeterminados:

- Decisores políticos (Mirta Merlo, Jorge Capitanich)
- Cursantes de la maestría que adeudan tesis, se encuentran en proceso de elaboración o abandonaron esta instancia.
- Egresados de la maestría.
- Informantes claves (Carlos Acuña, docente durante 7 años en la EGCH)

Jorge Capitanich	Gobernador de Chaco	
Mirta Merlo	Directora de la EGCH (2008-actualidad)	
Carlos Acuña	Docente EGCH	

¹⁰ Nota metodológica: los nombres de los entrevistados, excepto las autoridades superiores, han sido cambiados.

Ricardo	Cursante de la MGEP	Asesor legal gremial
Germán	Egresado de la MGEP (2016)	Intendente
María	Cursante EGCH (2018)	Empleada administrativa- Min. de Economía (Chaco)
Nicolás	Cursante de la MGEP (2009)	Docente universitario
Ernesto	Egresado de la MGEP (2009)	Subtesorero de la provincia de Chaco

Asimismo, he confeccionado una encuesta dirigida a los/as inscriptos/as de la maestría donde se indagó sobre su situación laboral, la composición sociodemográfica de la maestría, ampliando la información provista en la base de datos, con valoraciones sobre su paso por la misma. La encuesta fue enviada por correo electrónico a las cohortes 2009, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018. De un N=210 obtuve 55 respuestas, aproximándose al 25% del total de inscriptos/as a la maestría. En este sentido, no busco representatividad sino a modo ilustrativo presento en un anexo algunos resultados de esta encuesta para ampliar el análisis correspondiente a distintas fuentes de información que componen este trabajo.

Por otro lado, respecto de las entrevistas a egresados y cursantes de la MGEP, el criterio utilizado se confeccionó sobre la base de datos provista por la EGCH procurando seleccionar perfiles político-técnicos (cargos de gestión); perfiles políticos (cargos electivos y personal de gabinete) y perfiles administrativos o vinculados a la docencia (sin funciones directivas) que hayan culminado o no su proceso de tesis.

La identificación de estos perfiles se realizó mediante un análisis sobre la posición y el lugar de trabajo que han sido informados por los cursantes al momento de su inscripción. El propósito del análisis de estas entrevistas reside

en tensionar los hallazgos cuantitativos con trayectorias reales y valoraciones de los/as cursantes y egresados/as sobre la maestría.

Los resultados de este trabajo no son concluyentes, pero arrojan luz sobre aspectos desconocidos hasta el momento en torno a las Escuelas de Gobierno subnacionales.

1.3 Delimitando el objeto de estudio: segmentos directivos o cuadros gerenciales de gobierno

En este apartado me interesa delimitar en términos analíticos cómo se compone mi objeto de estudio. En palabras del gobernador Jorge Capitanich: “el diseño de la escuela de gobierno tiene que ver con un proceso de sistematización en la formación de cuadros gerenciales de gobierno” (Jorge Capitanich, entrevista).

En este sentido, el ámbito de competencia para el cual fue diseñada la Escuela sería la Alta Dirección Pública o Gerencia Gubernamental, aunque por definición, esta población es amplia, diversa y sus contornos son difusos (Martínez Puon 2012).

Según la definición de CIPPEC, a nivel nacional, la Alta Dirección Pública (ADP) está compuesta por cargos públicos con funciones directivas, como directores generales y nacionales; que hacen de puente entre las autoridades políticas superiores (subsecretarios, secretarios y ministros) con el conjunto de trabajadores de los diversos escalafones y bajo diversas modalidades de contratación (Pomares et al; 2015; Diéguez., Rubio y Zuvanic.; 2019).

En específico, para la provincia de Chaco, la ley N°293-A, establece una separación entre el cargo de director y el personal de gabinete, definido como asesores o colaboradores directos de autoridades políticas como vicegobernador/a, subsecretarios/as, secretarios/as, ministros/as.

Esta distinción establece que la categoría de director es el nivel máximo dentro de la carrera administrativa.

Por su parte la designación de los directores corresponde al ejecutivo provincial refrendado por el ministro del área; o bien, por resolución ministerial con autorización del ejecutivo. A su vez, también los ministerios tienen la facultad de realizar un llamado concurso para cubrir vacantes de cargos directivos cuando corresponda. Los directores son responsables de la conducción y

eficiencia del área a cargo y colaboradores de los niveles superiores en la implementación de las pautas y programas de gobierno. En este sentido, actúan de mediadores entre trabajadores de la planta provincial y sus autoridades máximas, coincidiendo con los criterios de la Alta Dirección Pública (ADP). No obstante, la norma no inhabilita a otros cargos como coordinadores, gerentes de empresas estatales o mixtas, jefes de área, entre múltiples figuras, a que puedan officiar de mediadores. Es decir, que la categoría de ADP podría ser más amplia todavía comprendiendo otros cargos jerárquicos. Por su parte, el personal de gabinete corresponde a cargos extra-escalafonarios y uno de sus derechos establecidos es el de la capacitación y perfeccionamiento al igual que los trabajadores de planta permanente. A diferencia de los directores, los asesores o personal de gabinete no gozan de estabilidad en el cargo mientras que los primeros solo pueden ser separados del cargo previo sumario administrativo donde conste la falta cometida.

Más allá de lo estipulado en la normativa de Chaco, es de destacar que para la designación de directores no es condición *sine qua non* su afinidad política o partidaria, aunque esto no quiere decir que no sea un elemento de peso ya sea mediante designación o por concurso. Justamente, la tensión entre funcionarios reclutados mediante su *expertise* técnica o su procedencia política recorre los diversos niveles de gobierno y se concentran en los mandos medios de la administración. La conformación de espacios de intercambio entre políticos y administradores gubernamentales es uno de los desafíos actuales para la conformación de burocracias profesionales (Martínez Puon 2012; Oszlak 2009; Acuña, entrevista).

En efecto, a los fines de esta tesis me referiré a segmentos directivos como aquel conjunto de funcionarios que habitan la esfera de la política y la técnica en su práctica cotidiana, y que se distinguen de aquellos que hacen de la política su actividad principal (ocupan cargos electivos) así como de la “burocracia de calle” o *street-level bureaucracy* (Lipsky 2010), definida como el personal operativo de la administración que asume tareas de representación y defensa de intereses personales en la práctica diaria.

2. Burocracia: una noción para desarmar

2.1 ¿Mérito o confianza? Tensiones entre política y administración

En este apartado me propongo presentar algunas tensiones entre dos dimensiones interrelacionadas como la política y la administración. Sumado a esto, presento algunos enfoques analíticos sobre la conformación y la calidad de las burocracias. En una segunda instancia, pretendo reseñar el campo de formación de agentes estatales y las escuelas de gobierno como instituciones específicas que persiguen la profesionalización de sus burocracias y segmentos directivos.

Lejos de ser una novedad, los debates sobre cómo deben vincularse los estamentos, élites y clases gobernantes con relación a su administración son propios de cualquier formación estatal¹¹. Si bien a los fines de esta tesis resulta superfluo un debate sobre qué es el Estado, sí es útil reponer la mirada de algunos autores respecto al devenir histórico del Estado contemporáneo y su necesidad de formar a su administración. En este sentido, los aportes de los filósofos de la Ilustración han abordado algunas de las diatribas que habitan los funcionarios de Estado. Prueba de ello, es la separación entre el uso público de la razón del uso privado que definió Immanuel Kant. En efecto, el uso privado de la razón responde a la privación de la libertad mediante el cual los funcionarios de Estado deben obediencia a un conjunto de reglas y normas que no pueden someter al ejercicio libre de su razón. En contraposición, el uso público de la razón corresponde al derecho a evaluar la inequidad o injusticia de un determinado impuesto; o más bien, a su capacidad de cuestionarlo de manera pública. Para el filósofo, tanto su obligación de prestar obediencia en calidad de funcionario como su derecho a cuestionarlo es parte del proceso de la “ilustración de las conciencias y de las propias decisiones gubernamentales” que en su desenvolvimiento hace que la sociedad se vaya perfeccionando (Rinesi 2015).

¹¹ Según reseña Antonio Camou, el propio Max Weber, analizando la aparición de los estamentos literarios de la China milenaria, señaló que “su origen está sumido en la oscuridad” (Camou 1997).

El proceso de racionalización de la administración y la burocracia permitirá la emergencia de teorías que hagan hincapié en la necesidad de pensar a los funcionarios de Estado.

Ya en el siglo XIX, quien se ocupará de darle forma a estos debates será Max Weber. La teoría weberiana¹² coincide parcialmente con otras teorías de la dominación, como las del marxismo ortodoxo, que enfatizan la centralidad de la dominación como un elemento para definir al Estado¹³.

Por su parte, para Weber, esta dominación se ejerce sobre la base de tres principios posibles de legitimación: 1) de tipo tradicional; el cual se fundamenta en el pasado, en registros de tipo inmemorial o formas santificadas que tienden a la dominación 2) de tipo carismático; se basan en las cualidades individuales de un líder para generar confianza y devoción entre sus seguidores. Este *don de gracia* puede expresarse en líderes de diversa índole; y 3) de tipo legal, donde la dominación se expresa por la creencia en la validez de lo instituido legalmente y en los principios de la competencia funcional, basada en reglas racionales. Recapitulando, este último tipo de legitimidad sería el fundamento del “servidor de Estado” en su sentido moderno (Weber 2009: 51).

Por otro lado, Weber no elude la tensión entre técnicos y políticos; si la ciencia en el sentido moderno se guía por lógicas racionales y la neutralidad valorativa, la política se nutre de lo contrario: valores y cualidades carismáticas (Weber 2009). Sobre esta tensión se ubica nuestro objeto de estudio en esta tesis.

A su vez, el autor señala que la permanencia de la dominación requiere de una continuidad administrativa y una conducta orientada hacia las exigencias de sus jefes que son portadores del poder legítimo. Es decir que la maquinaria burocrática se torna en una necesidad para la dominación y el ejercicio de la política. En este sentido, las burocracias en los estados modernos han asistido a un proceso de gradual racionalización y autonomización de la sociedad en el cual la política se racionaliza al punto que precisa de una formación y conocimientos especializados (Weber 2009).

Si la adopción de estructuras jerárquicas, verticales y oficinas especializadas para el tratamiento de problemas complejos son el *core* mismo

¹² Para Weber, un Estado es una comunidad, de índole humana, que reclama (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado (Weber 2009: 50).

¹³ Por otro lado, teorías como la gramsciana señalan la importancia de factores culturales en la dominación que generan hegemonía y legitimidad así como el consenso de los subordinados.

de la teoría de la organización burocrática weberiana, no menos importante es la necesidad gradual de un “cuerpo de trabajadores especializados, altamente calificados, preparados para su tarea profesional por muchos años de formación” (Weber 2009, 60).

Más allá del debate teórico-conceptual existen tensiones de orden práctico, entre política y administración, muchas veces conceptualizadas como dos dimensiones tabicadas entre sí, pero también una utilización de ambas nociones. Para Guy Peters (2015), esta separación entre política y administración es útil desde la perspectiva de los actores y actrices estatales ya que permite a los burócratas involucrarse en la elaboración de políticas sin adoptar un anclaje partidario mientras que, en contextos de desprestigio de la actividad, los/as políticos/as pueden optar por medidas legitimadas por criterios técnicos que pongan a resguardo su integridad. Así los criterios racionales como fuente de legitimidad influyen en la toma de decisiones y validan la adopción de una determinada política para que sea aceptable por la sociedad. En suma, más allá de la separación entre política y administración existe una necesidad interdependiente de descargar algunas definiciones de gobierno en burocracias y élites técnicas independientes (Guy Peters 2015, 348).

Siguiendo lo anterior, desde la visión weberiana clásica, la conformación burocrática puede oscilar entre dos modelos predeterminados: el denominado enclave patrimonial, basado en relaciones de tipo clientelares; o bien, un modelo de tipo burocrático, donde la misma se comporta como un actor con un determinado grado de formación técnica (Mazzuca 2012).

Es aquí donde reside la importancia de la burocracia para establecer prioridades, fijar metas y objetivos e incidir en la intervención estatal.

Para Oszlak (2006), la formación de la burocracia “generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política” (2). En efecto, para este autor, la burocracia en tanto aparato institucional estatal puede definirse como:

un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos-

expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos- de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos (Oszlak, 2006, 8).

Siguiendo a Oszlak (1982) es posible definir un Estado mediante sus elementos o cualidades que lo distinguen. A estos elementos el autor los denomina atributos de “estatidad” y que son: 1) la externalización del poder; 2) la institucionalización de la autoridad; 3) la diferenciación del control y 4) la capacidad de reforzar una identidad nacional. A este respecto nos interesa la definición del tercer atributo analizado por el autor. Allí Oszlak identifica una doble composición; por un lado, la capacidad de extraer recursos fiscales de la sociedad para la reproducción propia de la burocracia, así como para su desempeño en el establecimiento de la ley y el orden, el progreso económico y la equidad social, y por el otro, la posibilidad de desarrollar un cuerpo profesionalizado de empleados públicos capaz de llevar a cabo las responsabilidades que implica la tarea de gobernar (Oszlak 2009, 2)

En otras palabras, parte de estos atributos de “estatidad” residen en la importancia de contar con un cuerpo de agentes estatales que administre y ponga en práctica una *expertise* técnica.

2.2 Profesionalización del servicio civil: enfoques y análisis sobre la burocracia.

Weber señala que a medida que la política se convierte en una “empresa”; es decir, en donde existen asalariados de la política, se produce una división entre funcionarios de “carrera” y “políticos” (2009, 63) aunque es difícil precisar los contornos de cada una de estas figuras. Para él, los funcionarios políticos deben tener la opción de quedar en disponibilidad una vez que se produce un recambio total o parcial en la administración, condición que los distingue de aquellos que no cuentan con esta condición.

Por otro lado, Weber también distingue entre la responsabilidad política del nivel operativo de las decisiones de gobierno. Mientras que los ministros son los responsables políticos de sus carteras, la práctica operativa de la administración recae en personal especializado. Es decir, no es regla general que el responsable político del organismo pueda velar por los procedimientos,

conflictos y problemas propios de su cartera. En este sentido, esa “formación especial” que señalaba Weber, pasa de ser una opción a una necesidad en el marco de la racionalización de la política y la burocracia en la modernidad.

En la actualidad, la profesionalización de las burocracias constituye una problemática compartida en la región, aunque con disparidades a la hora de analizar su calidad. La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), que Argentina suscribe, brinda un marco genérico en el cual los países se comprometen a orientar sus esfuerzos en compatibilizar los principios de eficacia y efectividad con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad en los servicios civiles (CIFP, epígrafe, 2).

Por su parte, Oszlak sitúa la preocupación por la profesionalización para América Latina en torno a la década del 90, cuando los países de la región pusieron a sus estados “al servicio de los procesos de democratización, gobernabilidad, desarrollo y equidad de sus sociedades”(2009, 1). En este sentido, el autor señala que se han realizado avances respecto de la profesionalización, aunque con atenuantes. Mientras que se ha avanzado en un mayor conocimiento y aprehensión de los criterios técnicos para el funcionamiento de la burocracia, no se observan mejoras apreciables en torno al funcionamiento real de los distintos subsistemas que integran la carrera profesional en el sector público (ibídem). En efecto, el potenciamiento de la función directiva es otra deuda pendiente en la región y en particular en Argentina, por la falta de un sistema de carrera en el cual los funcionarios de línea puedan protagonizar los procesos de cambio al interior del Estado (Laura Zuvanic, Iacoviello, y Tommasi 2011).

Tomando esto en consideración, la literatura sobre profesionalización en el servicio civil ha identificado diferencias significativas en los mecanismos de reclutamiento de funcionarios entre países de la región latinoamericana, así como de aquellos pertenecientes a la OCDE (Iacoviello, Llano, y Strazza 2012).

La calidad de la burocracia en los sistemas políticos latinoamericanos ha despertado el interés por establecer criterios de medición al respecto. Sobre la base de la CIFP (2003), el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC), un indicador elaborado en el año 2004 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), señala que Brasil, Chile y Costa Rica se ubican entre los países con una mayor aceptación de criterios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y remoción de funcionarios públicos (Martínez Puon 2012). Por su parte,

Argentina, junto a México, Colombia, Uruguay y Venezuela se ubica en un espectro intermedio, donde hay una mixtura de prácticas de tipo clientelares con principios basados en el mérito (ibídem).

En suma, la calidad de la burocracia se encuentra asociada a otras nociones como el mérito y el saber técnico en las sociedades occidentales, pero también a la discrecionalidad política en los sistemas de reclutamiento y a las tensiones entre política y administración, que ya hemos expuesto con anterioridad.

Por su parte, para Llano (2019) existen una serie de condicionantes de lo que considera como expresiones del fuerte arraigo del patronazgo en el continente como: la disociación entre las regulaciones y el funcionamiento efectivo de los servicios civiles; las diversas formas de elusión de la estructura de carrera; la filtración política de la burocracia y la incorporación de personal de confianza frente a otros criterios como el mérito y la idoneidad, que se inscriben como prácticas enquistadas en la relación entre política y administración en los Estados latinoamericanos (Llano 2019; Revelo Rebolledo 2010).

Sin embargo, en otro estudio de esta misma autora en la región latinoamericana no se dan cuadros de situación de extrema politización o profesionalización sino más bien un “abanico de situaciones intermedias” con una “inclinación dominante hacia el manejo político del aparato administrativo” (Llano, 2016: 139). Por otro lado, la alta tasa de rotación en los distintos niveles de gobierno es otra problemática asociada a la falta de estabilidad y al recambio permanente en la administración. En efecto, esta rotación no es homogénea en los distintos estratos; varios autores coinciden en una mayor permanencia de la burocracia en los escalafones más bajos de la administración y una elevada rotación en los niveles medios y superiores; es decir, entre los segmentos directivos (Grindle 2010; Llano 2016; Pomares et al. 2015)

Además de la literatura sobre profesionalización, existe otro corpus bibliográfico sobre la gestión de recursos humanos, en específico de segmentos directivos. Esta literatura basa su análisis en criterios de reclutamiento que hacen énfasis en las competencias necesarias y la evaluación, así como la adopción de sistemas más efectivos (Hooghiemstra 1996; Alles 2009; Rafael Martínez Puón 2017; Boyatzis 1982). Esta corriente, que en su origen toma aportes de otros campos como la psicología industrial y organizacional norteamericana, destaca los aspectos positivos de los comienzos de la Nueva Gerencia Pública

(NGP) como una mayor descentralización y flexibilidad en las respuestas institucionales y define una serie de competencias esperables para la función directiva. En este sentido, los avances en este campo ponderan, al mismo nivel, un conjunto de conocimientos técnicos con otras cualidades como habilidades interpersonales, capacidades cognitivas; o bien, la propia autopercepción de los aspirantes y cómo ésta se traduce en valores a la hora de la práctica. Es decir, para esta corriente de análisis la incorporación de un técnico como directivo no se define exclusivamente por su capacidad técnica sino por un conjunto más amplio de cualidades que estaría de igual manera ponderada¹⁴. En otras palabras, el conocimiento técnico es una especie de conocimiento “umbral” o mínimo que sirve a los fines de catalizador de otros componentes más personales y actitudinales que tienen igual o mayor ponderación que los primeros.

Respecto puntualmente de los segmentos directivos, Hooghiemstra (1996) identifica tres tipos de competencias como deseables en la función directiva: a) razonamiento estratégico: como capacidad para comprender las tendencias cambiantes del entorno, oportunidades y amenazas para la organización; b) liderazgo para el cambio: capacidad de visión atractiva de la estrategia de la organización; c) gestión de las relaciones como capacidad para establecer relaciones e influenciar aquellas redes formadas por personas pero sobre las que no se tiene una autoridad formal (grupos de opinión, prensa, legisladores) (Hooghiemstra 1996; Martínez Puón 2017) Para otros autores, como Boyatzis (1982), la gestión de las competencias en los altos directivos puede agruparse por grupos o familias (*clusters*). Siendo las más identificables: a) competencias de logro de metas y objetivos; b) competencias de liderazgo; c) competencias de recursos humanos; d) competencias para dirigir subordinados; e) competencias de madurez.

Para esta literatura las competencias esperables de los segmentos directivos van más allá de criterios técnicos e incluye otros componentes como hemos señalado. Sin embargo, ante la falta de un sistema de carrera que adopte

¹⁴ De todas formas, la prolífica literatura sobre sistemas de competencias reconoce distintos enfoques o escuelas como la conductista, la funcional o bien la constructivista. Por otro lado, la escuela humanista o la de competencias laborales (con mayor impacto en el sector privado) establece distintas relaciones entre competencias deseables, mínimas o máximas, entre otras formas de clasificación de las mismas.

una mejor administración de ambos aspectos, la adopción de criterios de selección o remoción son más bien discrecionales.

Para el caso argentino, esto puede verse con claridad según diversos estudios de CIPPEC. A nivel nacional, el margen de decisión de secretarios y subsecretarios en la elección o remoción de segmentos directivos parece ser más determinante que el recambio de ministros o ministras (Pomares et al, 2015: 1). Según la evidencia recabada para el año 2015, la formación de base de los segmentos directivos nacionales estaba compuesta por una alta proporción de abogados (38% entre directores generales y nacionales y 31% entre secretarios y subsecretarios) en contraste con graduados de ciencias básicas y aplicadas (18% y 15%, respectivamente) (ibídem).

Es posible observar entonces una alta composición de funcionarios con estudios universitarios finalizados, aunque con bajo grado de especialización para el año 2015 (ídem: 3). Por otra parte, para el año 2018 se observa que el 80% de los directivos nacionales están exceptuados del cumplimiento mínimo de requisitos para el acceso a esos puestos acorde a la normativa vigente, así como el 93% de sus designaciones son transitorias por 180 días renovables (Diéguez, Rubio, y Zuvanic 2019). En el plano nacional, las designaciones de puestos directivos han ido conformando una alta dirección pública, con baja especialización y antigüedad en el cargo en promedio, que no llega a los cinco años que establece la normativa.

Ante esta situación, la profesionalización de la función pública y los criterios de reclutamiento de funcionarios dan cuenta no sólo de la falta de un sistema de carrera basado en el mérito, sino de la volatilidad de los mandos medios en el Estado designados por un período corto de tiempo. Esto refiere a la falta de acuerdos institucionales entre los criterios adoptados para su reclutamiento, una baja especialización en los segmentos directivos y los desfasajes entre los regímenes y la normativa con la práctica efectiva.

Asimismo, esto también se vincula a las dificultades en establecer criterios basados en el mérito para el poder político de turno. En otros términos, la idea de un sistema meritocrático no parece ser convincente para las autoridades máximas del Estado provengan de donde provengan. La imposición del mérito como un valor en sí mismo por sobre otros criterios, igualmente ponderados, obliga a repensar nuevas formas de analizar la relación política-administración,

más allá de una división tajante entre perfiles políticos y técnicos en las capas directivas.

2.3 Otros enfoques sobre la dicotomía entre confianza y mérito en la profesionalización de la Alta Dirección Pública (ADP)

Uno de los cuestionamientos sobre el funcionamiento del Estado reside en la falta de elencos sólidos de gobierno y en los debates que tensionan su propia conformación. Uno de ellos, surge de la distinción analítica entre aquello que corresponde a la dimensión de la política y lo que corresponde a la del saber técnico; es decir, entre el esquema de decisiones de las políticas y la esfera de la ejecución efectiva y la implementación; o bien, entre lo que es posible deducir cómo el ámbito de las decisiones de gobierno del ámbito propio del campo de la *expertise* (conocimiento especializado). Para Camou, es necesario trascender la idea de “intereses” de actores que se conjugan en una política pública. El autor señala que el entramado institucional de “autonomía relativa”, conformado por los circuitos de *expertise* (fundaciones, centros de investigación, *think tanks*, entre otros), a la par de configurar sus propios intereses, inciden en el desarrollo de políticas públicas estatales (Camou 1997, 12).

Según se esté más cerca de uno u otro, la búsqueda de una burocracia solvente en términos técnicos o bien que provenga de una matriz política, un plantel “de confianza”, brinda una orientación determinada a las políticas estatales en los términos que ya han señalado de manera precursora Oszlak y O'Donnell (1976) así como del rol del propio Estado. Sin embargo, hoy día existen relativos consensos en torno a la formación de agentes públicos como un horizonte deseable para cualquier administración democrática, aunque los esfuerzos para concretarlos son variables, heterogéneos y dependen de factores diversos.

De esta manera, esto introduce un segundo conjunto de problemas respecto de la formación: la necesidad de formar funcionarios de carrera y segmentos directivos del Estado con un cúmulo de capacidades técnicas que pueda estar en diálogo con los decisores (*policy makers*). Sobre la importancia de estos segmentos en la administración pública, Hugo Cormick ha señalado: “La relevancia de la formación de los directivos públicos radica en que son los

articuladores entre las decisiones tomadas desde la conducción política del Estado y el conjunto de trabajadores de diversas áreas que deberán ejecutarlas” (De Anchorena y Badía 2022).

Es decir que más allá de su procedencia, los segmentos directivos, funcionarios o mandos medios en la conducción del Estado, son un eslabón determinante en el ciclo de la política pública por su interacción tanto con la gestión política como con la burocracia; o, en otros términos, como mediadores entre la esfera de la decisión y el de la ejecución efectiva de las políticas.

Al respecto, en las últimas décadas han surgido otros enfoques para analizar la composición de la burocracia con particular interés en los funcionarios de Estado. Estos enfoques buscan trascender la dicotomía entre perfiles técnicos y perfiles políticos, propuesta por Weber. Según Krieger (2013):

(...) la modernización de la gestión necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer el núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que este ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea (Krieger 2013, 13)

En efecto, la complejidad y heterogeneidad de las sociedades actuales necesitan nuevas respuestas desde el Estado. Más allá de la teoría weberiana, la literatura de los últimos años ha señalado enfoques alternativos al problema de la profesionalización que replantean la división tajante entre política y administración. Estos nuevos enfoques señalan supuestos extendidos sobre los que se fundan los análisis hasta el momento. En primer lugar, diversos enfoques sobre la profesionalización hacen énfasis en la gestión de los recursos humanos como un problema intrínseco al sector público. En segundo lugar, otro supuesto reside en la creencia que los funcionarios elegidos por criterios de confianza tienen un rendimiento menor, o bien resulta más desdeñable, en comparación con aquellos elegidos por criterios meritocráticos (Chudnovksy 2017). A su vez, la creencia que la política debe ser constreñida, como un valor exclusivamente negativo, antes que ser jerarquizada, revalorizada o reconducida en la administración es otro basamento de estas perspectivas. En suma, hacer hincapié en los aspectos negativos de la política no pareciera ser una solución

al problema de la politización en la administración. Empero, y aunque sea paradójico, la excesiva politización en los servicios civiles introduce problemas de funcionamiento reconocibles por la literatura especializada sobre la profesionalización (Llano 2019; Llano 2016; Chudnovsky 2017; Cortázar, Fuenzalida, y Lafuente 2016b; Longo et al. 2014).

De esta manera, distintos autores han señalado la necesidad de repensar el componente político en la Alta Dirección Pública (ADP) de la región, no sólo haciendo hincapié en sus aspectos negativos sino de forma incorporada, organizada y monitoreada, en la formación y mecanismos de selección de los directivos. Al respecto, Chudnovsky (2017) señala que todo intento de erradicar la politización de las capas directivas ha sido contraproducente. Esto, en contraste a lo esperado, ha reforzado los criterios de confianza a la hora de seleccionar directivos.

De esta manera, para el caso argentino además de lo ya expuesto, durante los últimos años, los sucesivos decretos de excepción impulsados por el PEN generaron distorsiones en la carrera administrativa así como en el nombramiento de varios funcionarios (Chudnovsky 2017).

Lo señalado por Chudnovsky, apunta más que a repensar la norma, en imaginar nuevas formas de regular el componente político a la hora de la elección de funcionarios, como ha sucedido en otros países como Perú o Chile. En otras palabras, hay una distancia respecto de lo que se dice y lo que efectivamente se conforma en el terreno de la práctica estatal.

Por otra parte, también existe otro conjunto de trabajos que analizan las lógicas entre política y *expertise* técnica en el Estado. Perelmiter (2016) caracteriza la burocracia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como una burocracia “plebeya”, enfatizando la importancia del componente político y el compromiso militante a la hora de implementar políticas sociales.

Por su parte, Vecchioli (2009) analiza la relación entre la *expertise* técnica y el capital militante como mecanismo de validación en el campo de los derechos humanos. Para esta autora, la conformación de redes de especialistas y su incidencia en la institucionalización del campo de los derechos humanos han conformado trayectorias que pasaron de un compromiso militante, entendido como arriesgar la vida propia en un contexto dictatorial, a un circuito transnacional de los derechos humanos. Los profesionales que ocupan lugares de prestigio en el campo han obtenido su reconocimiento por su defensa a

militantes perseguidos durante la última dictadura argentina (1976-1983) pero en una segunda etapa, la del exilio, han accedido a una socialización en organismos estatales o interestatales en el cual se produjo su profesionalización. En el caso reseñado la práctica profesional conforma un nuevo campo consustanciada con otros valores, como el compromiso político. En la actualidad, aquellas generaciones pioneras conviven con profesionales que accedieron al activismo mediante la acreditación de conocimientos basados en criterios meritocráticos y la ampliación de las fronteras tradicionales del derecho. Sin embargo, valores como el riesgo (acreditar misiones internacionales en zonas de conflicto o condiciones insalubres) constituyen un elemento clave a la hora de incorporarse al campo de los derechos humanos para las generaciones advenedizas. En definitiva, dar cuenta de una vocación por lo público o lo social sigue siendo un elemento de peso para contrarrestar esta “ilegitimidad de origen”.

A los efectos de esta tesis, en el análisis de Vecchioli, mérito y política no son antitéticos sino opuestos complementarios. En otras palabras, la combinación de ambos ha dado lugar a la reconfiguración del campo de los derechos humanos sin desdeñar el componente político de origen.

Muchos de estos análisis intentan recuperar las particularidades y la interacción constante entre la esfera de la política y la *expertise* técnica. La formación de una Alta Dirección Pública (ADP) definida como los segmentos directivos que sirven de puente entre las autoridades políticas y las burocracias, habitan esta interacción. En este sentido, las escuelas de gobierno son ámbitos institucionales que no se encuentran exentos de estas tensiones y deben construir sus propios arreglos institucionales para garantizar su funcionamiento.

2.4 Formación de directivos y escuelas de gobierno: una caracterización del universo existente

En la actualidad, existen distintas iniciativas de profesionalización en América Latina que podríamos dividir en dos grandes conjuntos: aquellas que refieren a la selección de directivos mediante criterios meritocráticos y políticos; y aquellas que refieren al fortalecimiento y la formación de este mismo universo.

Dentro del primer conjunto podríamos mencionar dos experiencias reseñadas por la literatura especializada como exitosas: el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) de Perú, vigente desde el 2008, y el Sistema de Alta Dirección

Pública de Chile, vigente desde el 2003. Ambas iniciativas están articuladas con una serie de cambios y transformaciones en los regímenes de los servicios civiles de estos países (Iacoviello, Llano, y Strazza 2012; Chudnovksy 2017; Cortázar, Fuenzalida, y Lafuente 2016)

Si bien estas iniciativas se desarrollan en contextos de sistemas unitarios de gobierno, que se diferencian de las grandes federaciones de la región como Argentina, México y Brasil, también las diferencias históricas y políticas entre ambos países son acentuadas. Sin embargo, la originalidad de estas propuestas reside en los arreglos institucionales para la administración de racionalidades políticas y técnicas en el reclutamiento y desempeño de funcionarios estatales.

De esta manera, si bien Chile organizó los puestos de la Alta Dirección Pública en base a criterios preestablecidos, en Perú la conformación de un “cuerpo flotante” de gerentes públicos permitió un flujo y una rotación de funcionarios con un alto nivel de formación, a cargos de confianza o meritocráticos, dispuestos por el poder político.

Por su parte, dentro del segundo conjunto, el de las iniciativas de fortalecimiento y formación, la experiencia regional también ha transitado un sendero en este sentido. Además de la proximidad entre la región del Chaco y la federación de Brasil, existen proyectos comunes como la creación de un corredor bioceánico que potencien la integración del norte del país con los países del MERCOSUR. Al preguntarse qué es una escuela de gobierno, Coelho y Lemos (2020) señalan que para la realidad brasileña es un término que admite diversas funciones y realidades institucionales que pueden aplicarse tanto para el sector público, al tercer sector y al privado (17).

Al respecto, Brasil, además de la reconocida *Escola Nacional de Administração Pública* (Enap) y el *Instituto Rio Branco* (IRB) del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país, ha multiplicado sus escuelas de gobierno subnacionales, sobre todo a partir de la enmienda constitucional 19 de 1998¹⁵ (Coelho, Costa, y Dias 2019; Coelho 2020). Otros estudios, señalan que pese a la multiplicación de estas instituciones el rendimiento y la oferta de estas Escuelas de Gobierno varían, teniendo resultados magros aquellas pertenecientes a las regiones norte y nordeste, en comparación con las de otras regiones del Brasil (Aires et al. 2014).

¹⁵ Constitución Federal de Brasil (1988). Enmiendas hasta 2017. Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=es

Si bien no es posible registrar una relación directa entre las experiencias de formación brasileñas y la del Chaco, si existen otros antecedentes que refieren a la formación de segmentos directivos en Argentina.

Las Escuelas de Gobierno, administradas por el Estado, se encuentran en una etapa iniciática, aunque hay experiencias gubernamentales que han pretendido formar segmentos directivos y que han tenido una corta efectividad, siendo discontinuadas en el tiempo por diversos factores. Como hemos señalado, el INAP y sus instancias de capacitación y concertación de políticas con las provincias se componen de programas dirigidos a distintos públicos objetivos mediante el otorgamiento de créditos para la carrera profesional y constituye el organismo más sólido en este sentido. Por su parte, Seigler y Rizzo (2020) han realizado un relevamiento sobre los IPAP's en el territorio argentino concluyendo que en términos generales estas instituciones son de creación reciente y no superan los 15 años en términos generales. Mientras tanto, el Instituto de Capacitación Política (INCAP) del Ministerio del Interior, se asemeja al universo de escuelas de gobierno entendidas como una formación política dirigida a un amplio público de actores políticos, sociales y sindicales. En términos de Lozada Pereyra, "el INCAP educa para gobernar" y "se encarga de atender la educación política vinculada a la práctica" (2009: 138) ofreciendo diversos programas y actividades.

Según el relevamiento realizado, además de la Escuela de Gobierno de Chaco, existen dos escuelas subnacionales en actividad: la Escuela de Gobierno de Buenos Aires, que depende de la Dirección Provincial de Gestión de Gobierno y Comunicación Institucional del Ministerio de Gobierno (Decreto Provincial N°207/2022) y la de Corrientes, creada por decreto en el año 2016 (Decreto Provincial N°1150/16). Por su parte, existen instituciones con objetivos similares como la Universidad Provincial de Administración Pública (UPAP) que ofrece ofertas de formación a agentes estatales de la jurisdicción salteña; o bien, la Escuela Superior para la Conducción y la Alta Dirección del Estado provincial (ESCADE) aunque ha sido reemplazada recientemente por el IPAP¹⁶ de Tierra del Fuego. En la CABA, el reciente Instituto de Formación Política y Gestión Pública para dirigentes políticos, funcionarios de gobierno y líderes sociales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es otra iniciativa similar. Como es posible

¹⁶ Para un mapeo de las ofertas de fortalecimiento de las administraciones provinciales Cfr. (Seiler y Rizzo 2020).

observar, **la problemática sobre la formación de mandos medios en el nivel subnacional es actual y se entrelaza con los antecedentes históricos en la materia.**

2.5. Formación y profesionalización en Argentina

Sumado a esto, si bien las experiencias de profesionalización de directivos públicos en Argentina han sido acotadas en el tiempo, existen otras experiencias cuyo valor intrínseco han ampliado los horizontes en materia de formación que podrían ubicarse en dos momentos diferentes: el de la oleada modernizadora de los años cincuenta y sesenta del siglo XX y más acá en el tiempo, el de la renovación democrática y los años noventa. Respecto del primer momento, también se lleva a cabo una expansión del sistema de educación superior, tanto público como privado, y el afianzamiento de nuevas ramas disciplinarias como la sociología, las ciencias de la educación y la psicología, que proponen nuevas respuestas al campo de las políticas estatales. La aparición de organismos supranacionales, como UNESCO (1945) y el BID (1959) también contribuyen a esta diversificación de las respuestas del Estado, que precisan de un conocimiento específico, un *know-how* mediado por una nueva figura: la del técnico estatal. A partir de este momento, la circulación de los expertos técnicos entre la función pública y las universidades irá conformando una burocracia especializada que entrará en tensión con los cambios en el orden político¹⁷. Es posible observar, también en este momento, la incorporación de economistas profesionales como altos directivos -o “gerencia media”- en América Latina con patrones similares a los de países centrales (Camou 1997, 12).

Como consecuencia de la oleada modernizadora de segunda mitad del siglo XX, algunas instituciones han consolidado su injerencia específica en materia de desarrollo, formación y capacitación demostrando una continuidad en el tiempo. La creación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (1957) como

¹⁷ Un ejemplo concreto en Argentina es el de la Dirección Nacional de Educación de Adultos (1960-1973) una dependencia estatal que surge como respuesta al alto analfabetismo. El núcleo inicial se compone por equipos técnicos, seguidores de Pichón Rivière, que conviven con funcionarios de extracción política en el período que va desde la Revolución Argentina (1966-1973) y la vuelta del proceso democrático con el gobierno de Héctor Cámpora (1973). Cfr. (Nicolau 2016).

organismo dedicado al desarrollo y la transferencia tecnológica, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (1958) como organismo que promueve la investigación en materia científica y tecnológica y, más adelante, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (1963) como usina de diplomáticos argentinos son experiencias precursoras de la formación estatal en Argentina.

Por otro lado, un segundo punto de inflexión en las iniciativas de formación estatal podría ubicarse con la renovación democrática de los años ochenta cuando se buscó un recambio en las capas directivas que provenían de la última dictadura militar argentina (1976-1983) por funcionarios comprometidos con la democracia. Así la administración de Raúl Alfonsín se propuso la formación de funcionarios de “élite” mediante el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG) y su Cuerpo de Agentes Gubernamentales (CAG). Los denominados AG constituyeron un plantel de funcionarios que recibían una sólida formación y tenían un conocimiento holístico del Estado. Esta iniciativa, la más significativa sobre segmentos directivos, funcionó entre los años 1984 y 1992, cuando se cancelaron las convocatorias para integrarlo. Tal ha sido el impacto de esta política que en la actualidad existen algunos debates respecto de su revitalización. El programa sostenía la necesidad de terminar con la escisión entre perfiles técnicos y políticos (Rizzo, 2017), basado en el modelo de la *Ecole Nationale d'Administration* (ENA) de Francia. La idea central de esta iniciativa buscaba “corporizar un nuevo paradigma de funcionario público: un servidor del país” (Oszlak 1993; Rizzo 2018).

Menos conocido que el PROFAG es su homólogo a nivel subnacional, el Programa de Formación de Administradores Provinciales (PROFAP) creado en 1992 en la provincia de Santa Fe y mediante el cual se accedía por concurso público. Este Programa anunciaba la creación del Cuerpo de Administradores Provinciales (CAP) que estaría compuesto por un 50% de agentes ya pertenecientes a la administración y otro 50% ajeno a la misma (Decreto Provincial N°2451/92). Por otra parte, para su ingreso se realizaban distintas instancias de selección que culminaban con una entrevista con funcionarios y directivos quienes otorgaban el 30% de la calificación final. Sobre esto, se realizaba un orden de mérito y según las vacantes disponibles para el ingreso de ese año, se accedía a un puesto directivo.

Existen otras iniciativas focalizadas como el Instituto Superior de Economistas de Gobierno creado por iniciativa de Domingo Cavallo en 1994,

aunque tuvo solo tres convocatorias (Decreto Nacional N°1921/94; Zuvanic y Guidobono 1997) En suma, en Argentina existen distintas experiencias de profesionalización en los distintos niveles de gobierno que, si bien han sido discontinuadas, no pierden vigencia en la agenda estatal. En cierta forma, la formación de mandos medios, gerentes públicos o profesionales de la administración no deja de ser una temática presente. Sin embargo, al tratarse de políticas de “largo aliento” en general, quedan en lo que ha sido definido por Oszlak como un “cementerio de proyectos políticos”.

Sin embargo, para Carlos Acuña, luego de las sucesivas reformas de los años noventa y el incremento de la planta estatal de las últimas décadas del siglo XXI, es un momento excepcional para introducir espacios de intercambio entre perfiles políticos y técnicos. Por esta razón destaca la experiencia de la Escuela de Gobierno de Chaco como novedosa por tratarse de una iniciativa de formación “atada al parlamento” (Acuña, entrevista).

3. La Escuela de Gobierno de Chaco

3.1. ¿Por qué Chaco? Contexto y caracterización de la provincia

En la actualidad, la división político-administrativa del territorio chaqueño se compone de 25 departamentos que a la vez se subdividen en 70 municipios. Estos últimos se subdividen en municipios de primera, segunda y tercera categoría de acuerdo con la cantidad de habitantes, tal como establece el artículo 183 de la Constitución Provincial de Chaco¹⁸.

En términos históricos, el territorio del Chaco ha cambiado sus límites geográficos entre su proceso de institucionalización como Territorio Nacional, mediante la ley N° 28/1862, hasta su provincialización que se produjo por la ley N° 14.037 del año 1951. Es así como, en el marco de lo que se conoció como la segunda etapa de institucionalización del país, el Territorio Nacional de Chaco tuvo su primer establecimiento urbano con la fundación del cantón Colonia Resistencia (1878) que respondió a la necesidad de establecer un mojón en la zona luego de la Guerra de la Triple Alianza (Reyero y Sudar Klappenbach 2010).

¹⁸ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/chaco-constitucion.pdf>

En efecto, el avance sobre los pueblos originarios del Gran Chaco, de manera similar a otros procesos como la denominada “Conquista del Desierto” en la región de la Patagonia, han establecido un corrimiento de fronteras y un avance paulatino sobre sus primeros pobladores. Pese a esto, en la actualidad, existe una diversidad de poblaciones indígenas en la provincia con distintas comunidades como la Toba, Wichí, Mocoví, Guaraní, Diaguita-Calchaquí, Atacama, Quechua, entre otras. Para el año 2010, el 3,9% de la población chaqueña se reconocía como población indígena, siendo superior a la media del país que era 2,4%¹⁹.

Por su parte, el actual territorio de la provincia de Chaco se encuentra ubicado en la región conocida como el Gran Chaco americano y tiene una extensión territorial de 99.633 km². Esta extensión representa aproximadamente el 2,5% de la totalidad del país, algo menos de la mitad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que posee unos 200.000 km². Según el censo del año 2022, en la provincia de Chaco residen 1.142.963 habitantes lo que representa el 2,48% de la población total del país²⁰.

En términos de pobreza e indigencia, el aglomerado urbano de Gran Resistencia se encuentra por encima de la media nacional contabilizando un 44,9% de hogares bajo la línea de pobreza y un 11% de hogares por debajo de la línea de indigencia²¹. En este sentido, el máximo nivel educativo alcanzado por su población, si tomamos la línea de base en el año 2001, fue de 5,0% en terciario y universitario incompleto y un 8,2% para universitario/terciario completo para la población de 25 años en adelante. En comparación, para el año 2010, estos registros son del 7,0% y de 10,5% respectivamente. Resulta de destacar que para esa fecha aún resulta difícil evaluar el impacto de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS) cuya creación es del año 2007, mediante la ley nacional N°26.335.

¹⁹ Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario. Pueblos originarios: región Nordeste Argentino. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2015.

²⁰ Mapa interactivo. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2022. República Argentina. Disponible en: [Mapa de población por jurisdicción - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.](#)

²¹ INDEC. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2022. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2302A7EBAFE4.pdf

3.2. Caracterización de la oferta académica y de posgrado de Chaco y Corrientes

Siguiendo lo anterior, la oferta de grado y posgrado en educación superior para la región correspondía a la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), una institución perteneciente al sistema público nacional creada en el año 1956.

Con una tradición en la zona del noreste argentino, la UNNE posee alrededor de treinta y tres dependencias que se componen de facultades, institutos, extensiones áulicas, centros regionales, departamento de idiomas y hasta jardines materno-infantiles. Si bien la mayor cantidad de sus dependencias se concentran en Corrientes y Chaco, también posee sedes en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en Formosa y Misiones.

Por su parte, en la ciudad de Resistencia se encuentra la Facultad de Arquitectura y Urbanismo; la Facultad de Artes, Diseño y Ciencias de la Cultura; la Facultad de Ciencias Económicas; la Facultad de Humanidades y la Facultad de Ingeniería. La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas se encuentra en la capital de Corrientes y entre su oferta de grado es posible optar por dos carreras: Notariado o Abogacía (UNNE, Sitio web). Entre su oferta de posgrado es posible encontrar cursos de actualización, especializaciones y maestrías en Ciencias Penales, en Derechos de los Contratos y de Daños y en Magistratura y Función Judicial.

Sin embargo, ninguna de las ofertas anteriores se vincula a la formación de temas vinculados a la ciencia política; o bien, para el ejercicio de la administración pública. A su vez, como hemos mencionado, la sanción de la creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS), se realizó recién en el año 2007.

Esta caracterización de esta área de vacancia forma parte de los primeros diagnósticos de la Escuela de Gobierno de Chaco.

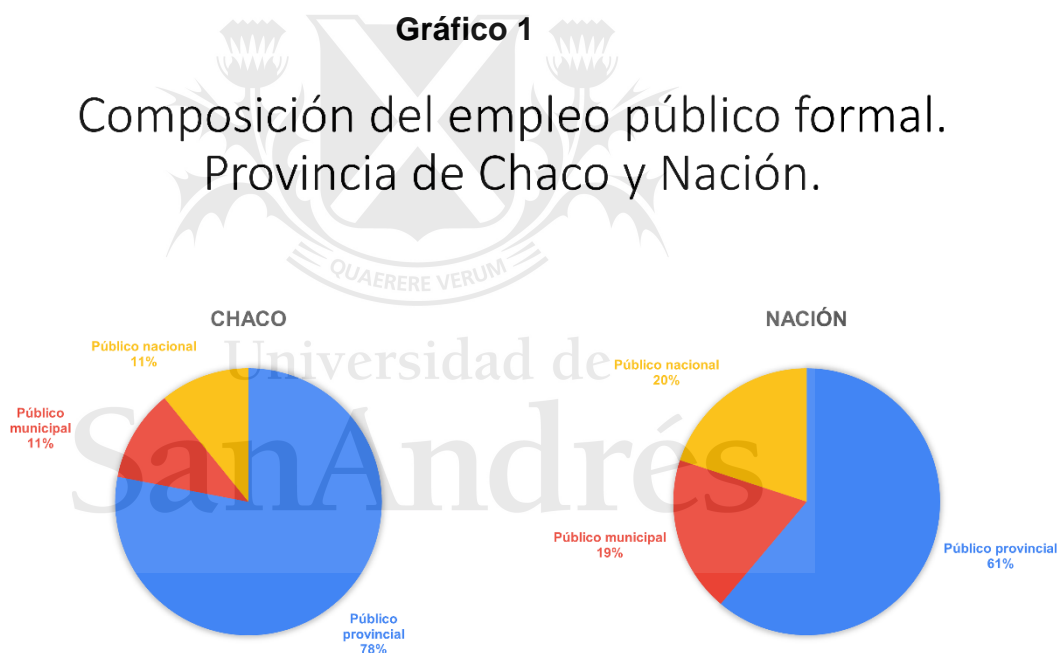
3.3. Composición y evolución del sector público de Chaco

Una particularidad de la provincia de Chaco es la amplitud de su sistema público estatal que no solo comprende los subsectores de la administración

pública provincial y municipal, así como educación, salud y seguridad sino también distintas empresas estatales provinciales o mediante su participación accionista mayoritaria en sectores estratégicos²².

Según distintas estimaciones, las provincias y municipios explican casi el 80% de la totalidad del empleo público en nuestro país (Cao y Blutman 2022). Por su parte, la provincia de Chaco posee un 54,36% de ocupados sobre la población económicamente activa (PEA) y su sector público explica el 37,86% de su ocupación mientras que el sector privado al 62,14% restante (IPECD, 2023).

En la composición del empleo público en la provincia es posible observar el peso predominante de la jurisdicción provincial respecto del conjunto de estatales como indica el siguiente gráfico:



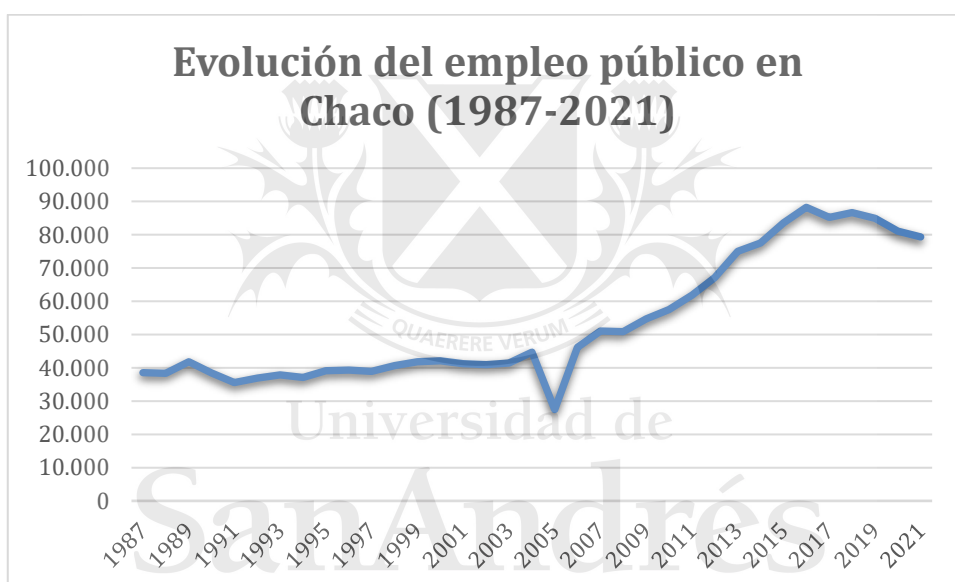
Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles del sitio web del Instituto Provincial de Estadísticas de Chaco (IPECD) y Cao y Blutman (2022).

²² Como, por ejemplo, la empresa de energía eléctrica Servicios Energéticos del Chaco y la de agua potable y cloacas Servicio de Agua y Mantenimiento; o bien, una participación accionista mayoritaria en ECOM Chaco SA que se encarga de la provisión de servicios de internet de forma mayorista y minorista; el Nuevo Banco del Chaco S.A y en Fiduciaria del Norte S.A que administra los fideicomisos. El sistema de seguridad social mediante el Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos; además de los puertos fluviales como Barranqueras y el Puerto de Las Palmas, entre otros sectores estratégicos para la administración pública provincial.

Aquí es de destacar que mientras que a nivel nacional la composición de empleados provincial ronda el 61%, en el caso de la provincia de Chaco esta alcanza el 78%. Es necesario considerar que aquí no están representadas las contrataciones informales (monotributistas) sino aquellos trabajadores considerados como parte de la planta estable y que se compone también de docentes, fuerzas de seguridad y personal de salud.

Por su parte, en la evolución histórica del empleo público de Chaco según los datos disponibles, podemos observar algunas tendencias coincidentes con las del empleo público nacional según lo expresa el siguiente gráfico:

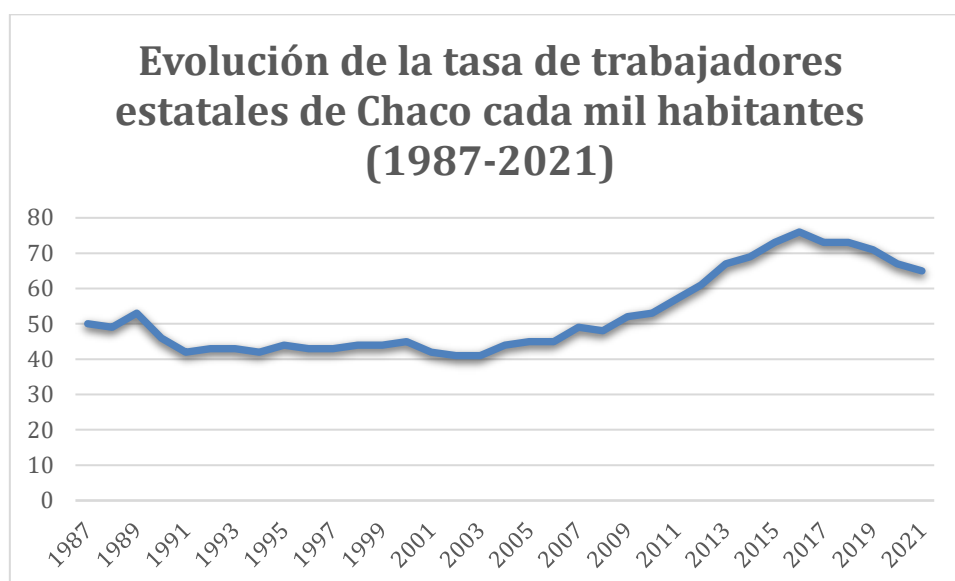
Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a Ocupación y Gastos salariales provinciales, Dirección de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda, 2023.

Si bien la evolución del empleo público permanece relativamente estable durante los años noventa, recién muestra señales de un cambio de tendencia para el año 2005. A partir de ese momento, es posible observar un incremento que llega a casi el doble de la planta ocupada para el año 2015. Sin embargo, es necesario observar el crecimiento poblacional para contextualizar su evolución. En el siguiente gráfico que revela la tasa de empleados estatales por habitantes es posible observar esto.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a Ocupación y Gastos salariales provinciales, Dirección de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda, 2023.

En este gráfico se observa una caída en la evolución del empleo para los años 1990-1991 llegando a su punto más bajo en el año 2001. En contraste, a partir de los años 2003-2004 la tendencia se revierte con su pico más alto en el año 2015, coincidiendo con el ciclo de gobiernos nacionales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015). Esto tiene puntos de contacto con la evolución del empleo público nacional que, entre los años 2010 y 2014, se incrementó pronunciadamente pasando de 3,3 a 3,9 millones de empleados públicos (Dieguez et al. 2017)

De este breve análisis es de destacar la importancia que adquiere el empleo público en la provincia de Chaco para el período 2003-2015. En este contexto, la Escuela de Gobierno de Chaco busca dar una respuesta formativa a un amplio conjunto de empleados estatales.

3.4. El diseño normativo de la Escuela de Gobierno de Chaco: de Programa a ente autárquico colegiado

Para el gobernador Jorge Capitanich, la creación de una escuela de gobierno no tiene que ver con una formación política partidaria sino “una formación en valores que rescate al Estado como instrumento de transformación” (Jorge Capitanich, entrevista).

El 15 de mayo de 2008 se creó el Programa de Formación en Políticas Públicas y Ciudadanía del Ministerio de Economía, Producción y Empleo durante la gestión de gobierno de Jorge Capitanich (2007-2011). Entre los considerandos del decreto mencionado figura la necesidad de la “(...) reconstrucción de la vocación por lo público y lo social” así como “contar con cuadros profesionales de alta formación, en el marco de una administración que reconozca y premie el mérito”, haciendo énfasis en: “(...) para tales fines se hace necesario organizar un ámbito abierto y plural de formación en saberes y valores” (Decreto Provincial Nº 1790/08). Esta iniciativa sentará las bases para la conformación de la Escuela de Gobierno de Chaco.

En el articulado del Programa se establecen sus objetivos generales: “desarrollar un espacio de enseñanza-aprendizaje para fortalecer las capacidades de gestión institucional; contribuir a la formación superior de profesionales con responsabilidad en el análisis, formulación e implementación de políticas públicas; promover la participación ciudadana generando ámbitos de encuentro, reflexión y debate para la construcción de consensos básicos acerca de los problemas públicos que fortalezcan la gobernabilidad democrática; y promover y desarrollar la investigación de los enfoques conceptuales, metodológicos y técnicos que favorezcan el aumento de la eficiencia y la transparencia en la dirección de los asuntos públicos”.

Este programa de formación tuvo bajo su órbita dos subprogramas que fueron: a) la Escuela de Gobierno; y b) la Escuela de Ciudadanía. Entre sus objetivos, el primer subprograma, la Escuela de Gobierno, debía diseñar una oferta de Maestría en Políticas Públicas y Alta Gerencia Gubernamental que iniciaría en el año 2009.

Mientras que en este decreto se estipulan los primeros objetivos y acciones de la Escuela de Gobierno, su articulación con el Instituto de Capacitación Política (INCAP) del Ministerio de Interior de la Nación nutre la primera oferta de la escuela (Mirta Merlo, entrevista).

Es destacable, aunque escasea la información al respecto, que la titulación de la Escuela sería un antecedente de alto valor a la hora de futuros concursos públicos en cargos directivos de la Administración provincial, según lo estipula el artículo 4 de su creación. A su vez, se señala la importancia de un ámbito “no partidista” que permita a sus egresados el ingreso a cargos directivos ya sea en “la alta gerencia del Estado”; o bien, en la dirigencia de los partidos

políticos provinciales con la intención de promover una mayor participación y un “enriquecimiento de la vida política de Chaco” (Decreto Provincial N° 1790/08). La Escuela también se haría cargo de instrumentar los medios necesarios para que aquellos inscriptos a la maestría puedan sostener la cursada, de ser necesario otorgando “asistencia económica para traslados y alojamiento cuando fuera necesario” (ibídem).

Asimismo, la Escuela mediante el Programa de Formación en Políticas Públicas y Ciudadanía podría suscribir convenios con universidades para formación de posgrado, nacionales o extranjeras, con la contraprestación del becario de permanecer en la administración pública provincial por un período mínimo de hasta tres veces la duración de sus estudios.

En efecto, la institución se estructuró como un subprograma, aunque debido a la relevancia de sus actividades y la iniciativa del ejecutivo provincial adquirió un rango mayor con el transcurso de los años.

Para el año 2012, la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco se crea como organismo autárquico formal mediante la sanción de la ley provincial N° 7060.

En la ley que le da origen, se establece su finalidad “(...) el fortalecimiento de las capacidades del Estado y la formación en materia política, económica y social para la reconstrucción de la ciudadanía participativa” (Ley Provincial N°7060/12, artículo 2).

Por su parte, el objetivo de la Escuela se presenta en los siguientes términos: “La Escuela de Gobierno tendrá como objetivo central la formación de excelencia de los cuadros de conducción del Estado chaqueño, buscando construir capacidades estatales permanentes que brinden a los sucesivos gobiernos una base política no partidaria, de experiencias, conocimientos, información, injerencia en las realidades sectoriales y confianza en la acción promotora del Estado, como plataforma para la construcción de políticas públicas surgidas de la planificación y del debate democrático”.

En este sentido, el objetivo de la construcción y el fortalecimiento democrático persigue la creación de capacidades estatales que trasciendan a los sucesivos gobiernos. La introducción de mayores niveles de confianza en la acción estatal es una misión básica de la creación de la escuela.

Por su parte, las metas principales de la escuela son:

“a) Desarrollar un espacio de formación complementaria e investigación con el objeto de fortalecer las capacidades de gestión gubernamental, el diseño y la implementación de políticas públicas del Estado Provincial

b) Contribuir a la formación superior de profesionales responsables y comprometidos con el análisis, formulación e implementación de políticas públicas”.

Según lo estipulado en la normativa, el ámbito de actuación de la Escuela no se restringe a los segmentos directivos del ámbito provincial. Dirigentes empresariales, sociales, de los pueblos originarios o ciudadanos en general, son destinatarios y público objetivo de sus acciones formativas (Ley Provincial N°7060/12).

A su vez, una de las misiones de la Escuela es el dictado de una maestría, con carácter bianual, sobre políticas públicas, gobierno y economía. De esta manera, según la norma, la Escuela debe contemplar criterios académicos para la selección de los aspirantes y un cupo de al menos tres plazas para los partidos políticos con representación parlamentaria.

Finalmente, se establece el carácter complementario de la actividad de la EDGCH respecto de las actividades de formación que realiza el Centro Provincial de Capacitación; y que a partir del año 2013, pasó a denominarse como Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) (Seiler y Rizzo 2020).

De esta manera, la creación de la escuela se vincularía a la conformación de una oferta estable y sistemática de la maestría. Finalmente, la propuesta inicial como estaba plasmada en el decreto derivó en la creación de la Maestría en Gobierno y Economía Política mediante el convenio marco con una universidad ajena a la región, la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), ubicada en la provincia de Buenos Aires.

3.5. La maestría en Gobierno y Economía Política (UNSAM-Escuela de Gobierno de Chaco)

La maestría en Gobierno y Economía Política posee reconocimiento oficial y validez nacional. Se dicta de manera presencial en la sede de la Escuela de Gobierno en el centro de la ciudad de Resistencia. Su plan de estudios está

estructurado en tres áreas: Área de Formación Específica (con 14 asignaturas); Área de Formación Metodológica (2 materias vinculadas a metodología y 2 talleres de tesis) y un Área de Formación Práctico-Profesional (con dos talleres y la instancia de tesis final) (UNSAM, sitio web).

La primera cohorte de la Maestría en Gobierno y Economía Política, dictada por la Universidad Nacional de San Martín y la Escuela de Gobierno de Chaco se realizó en el año 2009. La misma tuvo un proceso de selección de postulantes, aunque no tuvo cupos ni cuotas máximas, como queda registrado en las recomendaciones del informe de CONEAU²³. La composición total de los inscriptos a la maestría es la siguiente:

Gráfico 4

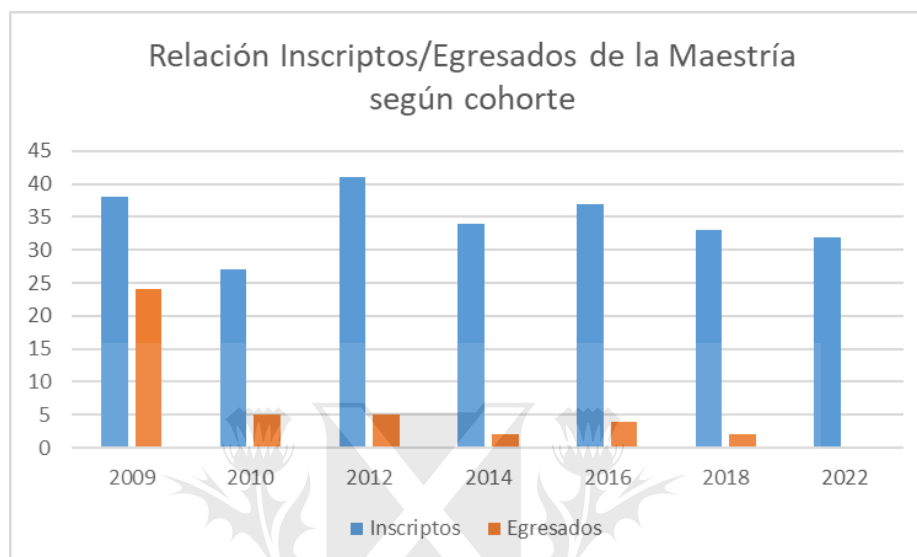
Cohorte	Inscriptos
2009	38
2010	27
2012	41
2014	34
2016	37
2018	33
2022	32
Total	242

Fuente: Base de datos de la maestría.

²³ Resolución 1270/15. Coneau. Disponible en: <https://www.coneau.gob.ar/archivos/resoluciones/Res1270-15C30338.pdf>

Por otra parte, el siguiente gráfico muestra la proporción entre inscriptos a la maestría y egresados, es decir quienes finalizaron la cursada y defendieron su tesis.

Gráfico 5

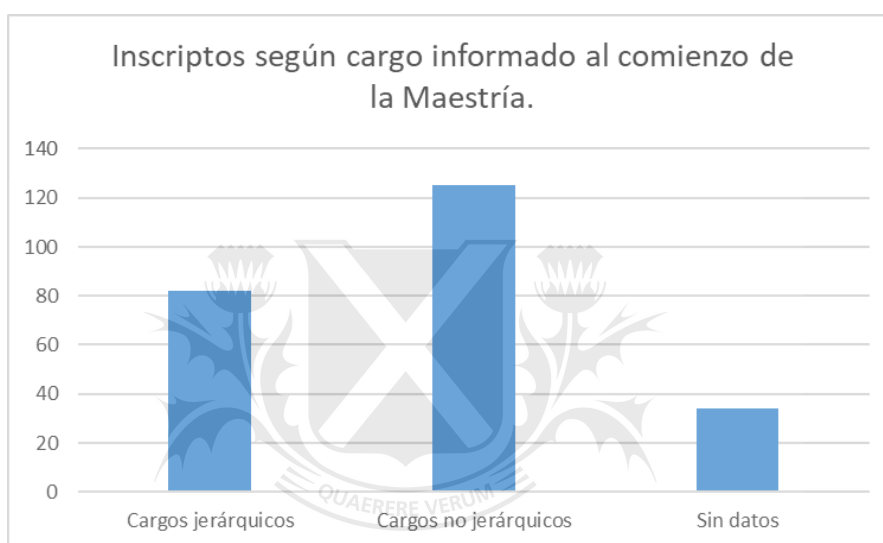


Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de maestría y listado de tesis (sitio web, EGCH).

Una primera observación refiere a la elevada tasa de egreso para la cohorte 2009 mientras que para las cohortes subsiguientes este número disminuye significativamente. Esto nos da la pauta que pese a su impulso inicial el modelo académico presenta desafíos y dificultades. En principio, esto acompaña una tendencia general en educación superior en torno a la baja tasa de egreso en posgrados, aunque los datos son escasos al respecto. En el caso de las maestrías al tener una estructura más escolarizada que otras ofertas, algunos autores señalan que no difieren tanto de las problemáticas de las carreras de grado (Oloriz y Fernandez 2018). En este sentido, en la voz de la directora de la Escuela, Mirta Merlo, asegura que una actividad central de la institución tiene que ver con “contactar y conectar con sus tutores a los cursantes” para contrarrestar los efectos de la deserción y el abandono. Por otro lado, señala que el efecto de la pandemia impactó en la retención de la matrícula de la Escuela cuando se discontinuó la cursada. En suma, los plazos de presentación de tesis de la maestría son laxos registrándose un pico de demora de casi 9 años en culminar este proceso en el caso de la maestría de la Escuela

de Gobierno de Chaco. Para Merlo: “la demora en la presentación de tesis tiene que ver con que la mayoría están en funciones de dirección o responsabilidades en la gestión pública, por eso somos flexibles con la presentación” (Merlo, entrevista). Por otra parte, a partir del análisis de las bases de datos de los inscriptos, es posible inferir mediante una codificación simple²⁴ la situación laboral informada por los inscriptos al momento de su inscripción:

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia en base a base de datos de la maestría.

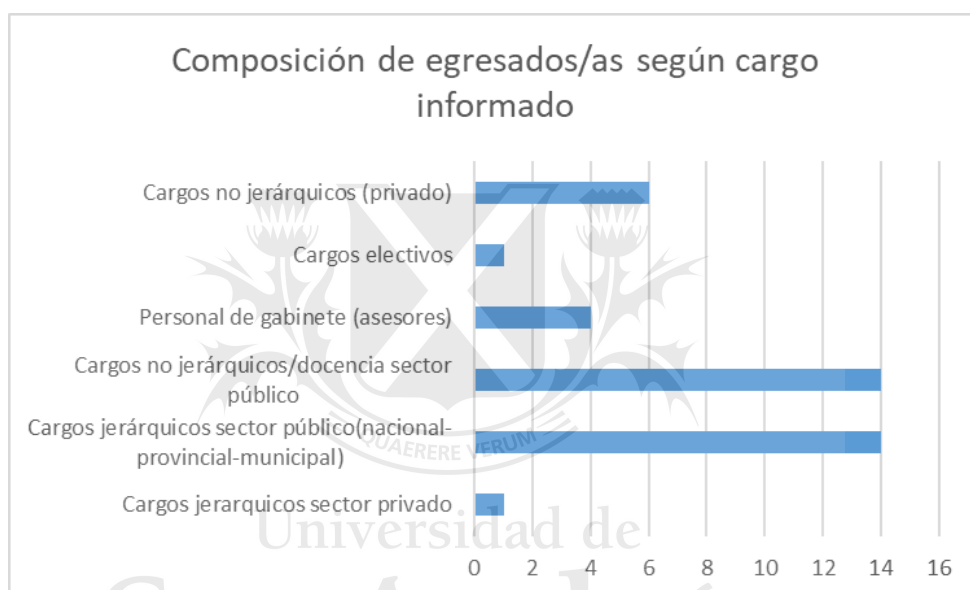
En base a este gráfico, mientras que existe una alta proporción de cargos no jerárquicos, la proporción de cargos jerárquicos no es menor y es posible inferir una presencia de perfiles de extracción tanto política como técnica en la maestría. En efecto, el desempeño en tareas de gestión podría ser una causa posible en la demora de este proceso de culminación, si es que se culmina.

Por otro lado, en el siguiente gráfico es posible observar la composición de egresados y egresadas de la maestría según su cargo informado al momento de la inscripción. Retomando la misión de la Escuela en torno a la formación de **“cuadros gerenciales de la administración”**, es posible tensionar esta

²⁴ Cargos jerárquicos (codificación 1): Corresponde a cargos jerárquicos en sector de la administración pública, judicial o empresas mixtas, así como socios, gerentes y dueños de empresas o estudios jurídicos (directores, asesores, personal de gabinete, cargos electivos, coordinaciones, socios, gerentes).
Cargos no-jerárquicos (codificación 2): Corresponde a docentes, empleados administrativos, profesionales independientes, desempleados, consultores, becarios

categoría teniendo en cuenta que no existe una definición unívoca al respecto para estos mediadores entre la esfera política y técnica (Martínez Puon 2012). Para este propósito, en el siguiente cuadro se observa la composición de egresados y egresadas de la maestría mediante una codificación simple. Allí es posible distinguir aquellos cargos con responsabilidades de gestión (perfiles político-técnicos) del personal de gabinete y asesores (perfiles políticos). El resultado es el siguiente:

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de la maestría²⁵.

Resulta de destacar entonces que según la composición de quienes culminan con éxito la maestría, aquellos egresados y egresadas con cargos jerárquicos informados al momento de acceder a la maestría poseen una proporción similar de egreso respecto de cargos no-jerárquicos, empleados administrativos y docentes de distintos niveles educativos (superior, media, primaria e inicial). Por otra parte, es importante señalar que esta codificación se realizó en base a lo informado por los cursantes al momento de su inscripción,

²⁵ Nota metodológica: Cargos jerárquicos: Corresponde a cargos con responsabilidades definidas de gestión en sector de la administración pública, judicial o empresas con participación estatal mayoritaria o estatales. Cargos no-jerárquicos: Corresponde a docentes de cualquier nivel y a empleados en nivel operativo, burócratas de calle y empleados administrativos. Cargos jerárquicos sector privado: Corresponde a dueños, socios, gerentes de empresas o estudios jurídicos. Cargos no jerárquicos sector privado: Corresponde a profesiones liberales o independientes.

es posible que aquellos dedicados a tareas políticas o de gestión hayan informado su cargo de base como, por ejemplo, la docencia universitaria. Teniendo en cuenta que como figura en el gráfico 6, en proporción los inscriptos con cargos jerárquicos (designaciones, personal de gabinete y cargos electivos) son menos en relación con los no-jerárquicos, la tasa de egreso exhibe una composición similar entre ambos segmentos. Por otro lado, si en el gráfico 6 no estaban discriminados aquellos perfiles de extracción política, cargos electivos y personal político (asesores), en el gráfico 7, sí es posible identificar a quienes tienen cargos de gestión de quienes ocupan cargos políticos. En este sentido, sobre lo expuesto, la oferta de maestría parece ser más acorde a los perfiles político-técnicos que a los políticos en términos “netos”. Sin embargo, esto debe ser matizado debido a la preponderancia de egresados de la cohorte 2009 y la baja tasa de egreso general.

Por otro lado, la elevada proporción de inscriptos en la maestría según su localidad informada demuestra una clara preponderancia de la Ciudad de Resistencia, sede de la Escuela de Gobierno de Chaco, como vemos en el siguiente gráfico:

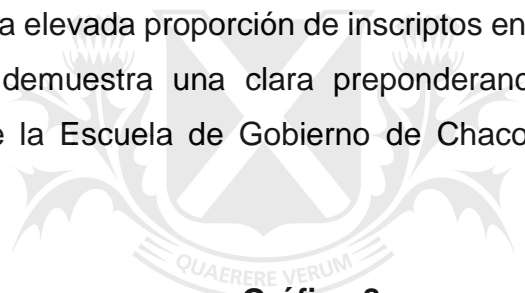
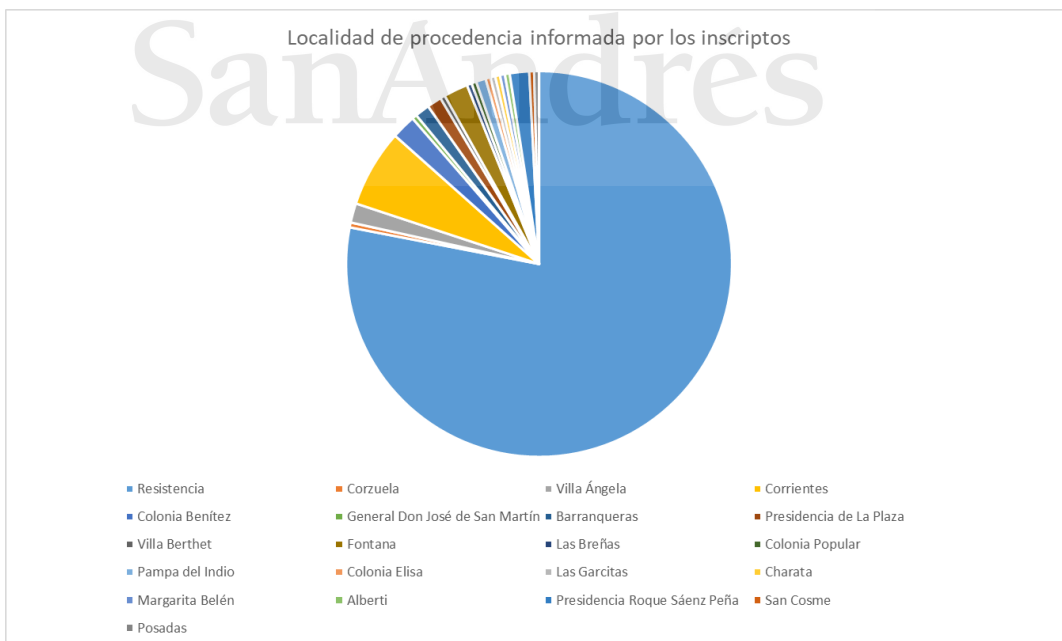


Gráfico 8

Universidad de

San Andrés

Localidad de procedencia informada por los inscriptos



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de los/as inscriptos/as de la Maestría.

Por último, en este gráfico podemos observar una mayoría de cursantes de Resistencia, pero también de otros puntos de la región del noreste. Aquí es de destacar la presencia de cursantes de la capital de Corrientes. Por otra parte, la presencia de cursantes del interior del Chaco es menor, casi exigua. A raíz del último gráfico, es posible inferir que la incidencia de la Escuela está vinculada a su radio de acción en torno a Resistencia: mientras que los cursantes de la capital de Corrientes se encuentran más próximos a la sede de la Escuela, aquellos provenientes del interior de Chaco encuentran mayores dificultades en el acceso a una oferta de estas características.

3.5. Percepciones y valoraciones de la maestría en las trayectorias de los cursantes (2008-2022)

En este apartado me propongo tensionar lo señalado anteriormente en términos cuantitativos con algunas valoraciones y percepciones sobre el paso por la Maestría en Gobierno y Economía Política, procurando identificar perfiles con funciones directivas y otros que no, aunque las fronteras son difusas al respecto como expuse anteriormente. He optado por mantener el anonimato de los entrevistados debido a que muchos de ellos se mantienen en funciones en la actualidad.

El primer caso es el de Ernesto, de 46 años, contador público egresado de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) y magíster en Gobierno y Economía Política por la UNSAM. Según él su acercamiento a la maestría fue por su interés hacia temas sociales “de ciencia política, sociología y economía política”. Pese a contar con una amplia trayectoria en cargos públicos vinculados a su *expertise* técnica, aclara que participa activamente de un partido político afín al oficialismo provincial. Desde su punto de vista, el paso por la Escuela “lo ví como algo que iba a mejorar mi formación política, más que nada” y reconoce que la bonificación económica por título no tuvo injerencia en su paso por la maestría. Su acercamiento al sector público fue a partir de tareas de asesoramiento en el Ministerio de Economía, Producción y Empleo, pero luego realizó tareas diversas en la legislatura acompañando a una figura política. También se desempeñó en la Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación durante la gestión de Jorge Capitanich (2013-2015) y en la gestión provincial como Subsecretario de Coordinación y Gestión del Ministerio de Salud,

Subsecretario de Ingresos Públicos en el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas; Subsecretario de Ingresos Públicos y Créditos Públicos y Subsecretario de Finanzas. En la actualidad, se desempeña como Subtesorero General de la provincia. Su valoración por el paso de la maestría es positiva: “Me permitió ampliar mis conocimientos y acceder a una bibliografía que nos daban los profesores y me permitía buscar otras referencias que me interesaban”. A su vez, señala que la oferta existente en la región no abarcaba temas afines a la ciencia política. Por otro lado, la formación en metodología de la investigación contribuyó a ampliar su formación. Para Ernesto, haber concluido la maestría, “sirve como antecedente si querés concursar, aunque no es que hoy te dan un puntaje determinado”. También enfatiza que los elementos vistos en la maestría sobre derecho administrativo, por ejemplo, le permitieron mejorar su práctica profesional en el paso por el poder legislativo.

Por el contrario, Nicolás se define como un perfil técnico. Es licenciado en Economía y director de investigación de una carrera universitaria en la UNNE, institución de la cual es egresado y también es profesor. Sobre su paso por la maestría, entiende que “no ha sido de mucha utilidad” aunque rescata la importancia de la labor de la escuela respecto de “inculcar valores por lo público” en el ámbito provincial, así como distintas instancias colectivas de socialización entre colegas. Señala que la partidización de la Escuela puede ser un atenuante en su práctica.

María, de 31 años, contadora pública de la UNNE se define como una técnica sin pretensiones políticas, aunque deja aclarado que no tiene coincidencias con el oficialismo provincial. Su acercamiento a la maestría se produjo por una búsqueda de una “superación personal”. Si bien encontró dificultades iniciales en terminar su tesis, proceso en el cual cambió de director, señala que la “maestría fue una instancia profesional, donde no sentí ningún tipo de discriminación por tener otras ideas políticas”. A su vez, rescata el acompañamiento de las autoridades de la Escuela en esta instancia que contribuyó a que no abandonara la maestría. Desde el comienzo de la cursada en 2018 hasta la actualidad se desempeña como empleada del Ministerio de Economía de Chaco y en un estudio contable.

Ricardo, de 55 años, abogado egresado de la UNNE se desempeña como asesor legal de un gremio y reconoce cierta simpatía por el oficialismo, sobre todo durante la primera gestión de Capitanich a la que define como “frentista”.

Desde su ámbito de trabajo, específico del sector de salud, realiza tareas de asesoramiento jurídico en materia de convenios con obras sociales, registros de prestadores, entre otras tareas. A la vez, reconoce haber pertenecido a un partido provincial que acompañó el frente político durante la primera gestión de Capitanich y sostiene una simpatía por el oficialismo provincial, aunque ya no participa activamente. Se desempeñó como asesor del vicepresidente del Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos (INSSSEP) y fue parte de la primera cohorte de la maestría. Si bien no realizó la cursada “por un título”, completó satisfactoriamente la cursada, aunque no elaboró su tesis final. Sin embargo, rescata “la gran capacidad analítica” que encontró en la cursada y algunas dificultades a la hora de diseñar y llevar a cabo su tesis, motivo por el cual abandonó su proyecto.

Un caso atípico es el de Germán, de 36 años, abogado egresado a distancia por la Universidad de Salta. Se recibió a los 21 años y se define como un político, fue concejal y es el actual intendente de un municipio de Chaco. Según su relato, cuando comenzó la maestría, en el año 2016, se había presentado a elecciones en las cuales enfrentó al intendente de su localidad, un hombre fuerte de la política municipal. En su primera elección como candidato a intendente, perdió por solo 180 votos. A partir de ese momento, optó por cursar la maestría, aunque al poco tiempo el intendente electo falleció y se realizó un nuevo llamado a elecciones extraordinarias. Es así como Germán decidió abandonar la cursada y enfrentar en el territorio al delfín del espacio político del intendente. Pese a contar con un antecedente promisorio, se presentó a elecciones y perdió por un margen aún más acentuado. De esta manera, según él, volvió a la maestría y comenzó a realizar su proyecto de tesis analizando las causas que inciden, una vez que fallece un intendente, en la elección de un candidato de su mismo espacio. En efecto, Germán encontró otros diez casos en la provincia en un lapso amplio. Entre sus hallazgos, cuando estos candidatos buscan su reelección el efecto “del deceso” parece disiparse. Asimismo, señala que su paso por la maestría le permitió un espacio de reflexión sobre su propia práctica y esto lo impulsó a una nueva campaña. Por otra parte, enfatiza que luego de esto, en el año 2019, se presentó a elecciones y ganó la intendencia. Ya en su nuevo rol presentó su tesis y finalmente se graduó como magíster obteniendo una titulación de posgrado por fuera del campo del derecho.

De las entrevistas se desprende que algunos egresados de la maestría no se identifican directamente con un interés político; o bien, presentan intereses de tipo personales. En contraste otros perfiles hacen acento en lo político como un elemento identitario. Otras voces parecen habitar dos dimensiones interrelacionadas en términos de Guy Peters (2015), como son la política y la técnica. En este sentido, ambas dimensiones pueden coexistir en un mismo perfil y ser movilizadas para distintos propósitos. Del análisis de las entrevistas es posible observar una pluralidad de situaciones individuales y valoraciones al respecto. En términos generales se destaca el acompañamiento de la institución a la hora de revincular a sus cursantes con la maestría más allá de un grado de cercanía al oficialismo provincial.

4. Reflexiones finales

En este trabajo no he pretendido establecer criterios de representatividad, sino echar luz sobre algunos mecanismos institucionales en la formación de directivos y agentes estatales.

Si bien la Escuela de Gobierno de Chaco no expide títulos si no es por intermedio de sus instituciones asociadas, distintas voces reconocen que la cobertura de una oferta de posgrado en temas de administración pública y ciencia política fue pionera en la región del nordeste argentino.

En este sentido, el diseño de la Escuela es novedoso ya que es la única “atada al parlamento”, al ser establecida por ley provincial. Por otro lado, es la única escuela de gobierno en Argentina que posee una oferta de maestría hasta el momento.

Respecto de esto último, del análisis cuantitativo es posible realizar una primera reflexión en torno a un mayor aprovechamiento del modelo académico en perfiles técnicos y político-técnicos antes que en perfiles políticos. Sin embargo, esto no es concluyente y se basa en datos de la primera cohorte de la maestría debido a que en las cohortes subsiguientes la tasa de egreso baja pronunciadamente. Por otro lado, esto último abre un espacio para la reflexión ante la necesidad de replantear si el modelo académico es el que brinda mejores respuestas al vasto público de la Escuela. En parte, pareciera que aquellos perfiles político-técnicos, es decir que habitan entre la lógica política y la técnica,

alcanzan mayores niveles de éxito, mientras que aquellos perfiles de extracción política, con la excepción del caso presentado, el modelo académico no parece satisfacer sus requerimientos. Esto no quiere decir que el paso por la maestría no tenga efectos positivos sobre esta población y esto debe verse a la luz de una situación general de la oferta de posgrados y la baja tasa de egreso.

En cierta forma, los cursantes de la escuela establecen un vínculo institucional más allá del otorgamiento de “créditos” o puntaje; es decir de una formación en sentido restringido o una profesionalización entendida como parte de un sistema de carrera. Por su parte, la bonificación económica por título no parece ser un elemento determinante en la elección de este tipo de oferta, aunque puede ser un aliciente para mejorar su posición salarial o dentro de la carrera administrativa.

De manera acorde a la situación regional y en particular en Argentina, la ausencia de un sistema de carrera basado en el mérito; o bien que administre ambos componentes de manera virtuosa, presenta dificultades para la adopción de un modelo académico, con presentación de tesis final, respecto de la profesionalización en el Estado. Sin embargo, es posible identificar para la primera cohorte de la maestría un efecto positivo sobre los perfiles político-técnicos; o bien, “cuadros de gerenciales de la administración pública” como señala la normativa de la Escuela.

5. Bibliografía

- Abad, Sebastián, y Esteban, Amador. 2017. *El fantasma en la máquina : sobre la formación de los agentes estatales / Sebastián Abad, Esteban Amador (comps.)*. Book. Editado por Sebastián Abad y Esteban Amador. Colección Filosofía política. Serie Herramientas. Buenos Aires: Hydra.
- Aires, Renan Felinto de Farias, Camila Cristina Rodrigues Salgado, Katia Virginia Ayres, y Afranio Galdino de Araujo. 2014. “Escolas de governo: o panorama brasileiro”. *Revista de Administracao Publica-RAP* 48 (4).
- Alles, Martha Alicia. 2009. *Diccionario de competencias : la trilogía : las 60 competencias más utilizadas / Martha Alicia Alles*. Book. Editado por Corp e-libro.
- Anchorena, Beatriz De, y Gustavo Badía. 2022. “Hacia una revalorización de la

- función pública Selección de textos de Hugo Cormick”. En *INAP Cuestiones de Estado*, 1er Ed., 2:59–72.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/03/274-texto_del_articulo-794-1-10-20220303.pdf.
- Asinelli, Christian. 2013. “Modernización del Estado en Argentina : ¿efecto estructural o decisión política? : el Proyecto de Modernización del Estado como estudio de caso de restricciones en las transformaciones estatales”. Editado por Carlos (Carlos H.) Acuña. Unknown, Universidad de San Andrés. Departamento de Ciencias Sociales.
- Boyatzis, R. 1982. *The competent manager: a model for effective performance*. USA: Wiley Interscience.
- Camarasa, María Soledad. 2005. “Política subnacional y reforma económica en los 90 : el caso de Chaco”. Unknown. Editado por María Cleila Guiñazú. Universidad de San Andrés. Departamento de Ciencias Sociales.
- Camou, Antonio. 1997. “Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. *Nueva Sociedad* 152 (noviembre).
- Cao, Horacio. 2007. “La administración pública argentina: nación, provincias y municipios”. En *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios*, editado por Horacio Cao, Gustavo Blutman, Alejandro Estévez, y Mónica Iturburu. Buenos Aires: Biblos.
- Cao, Horacio, y Gustavo Blutman. 2022. “Escenarios futuros del Estado y la administración pública”. En *El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*, editado por Mauro Solano, Julián Lopardo, y Sebastián Novomisky, 17–62. Buenos Aires: INAP.
- Caravaca, Jimena, y Claudia Jorgelina Daniel. 2021. “¿Nunca fuimos modernos? Planes de modernización del Estado en la Argentina (2000-2019)”. *Revista de Sociología e Política* 29 (77).
<https://doi.org/10.1590/1678-987321297706>.
- Caravaca, Jimena, Claudia Daniel, Julieta Lenarduzzi, y Gabriela Mattina. 2021. “MODERNIZAR EL ESTADO. PLAN Y AGENTES DEL CAMBIO EN LA ERA CAMBIEMOS. ARGENTINA, 2015-2019”. *Revista de Gestión Pública* 9 (1). <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679>.
- Chudnovksy, Mariana. 2017. “La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y*

- democracia* 69 (octubre): 5–40. <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-del-clad-reforma-y-democracia/articulo/la-tension-entre-merito-y-confianza-en-la-alta-direccion-publica-de-america-latina>.
- Coelho, Francisco de Souza. 2020. *Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos*. Editado por Brasiliense José Mario Carneiro, Eder dos Santos Brito, y Arthur Cheib. Sao Paulo: Oficina Municipal; Konrad Adenauer Stiftung .
- Coelho, Francisco de Souza, F Costa, y T Dias. 2019. “Três Décadas de Enap e de Escolas de Governo. ”. *Revista do Serviço Público* 70: 6–14.
- Cortázar, Juan Carlos, Javier Fuenzalida, y Mariano Lafuente. 2016. “Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio”.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/17126/sistemas-de-merito-para-la-seleccion-de-directivos-publicos-mejor-desempeno-del>.
- Diéguez, G., J. Rubio, y L Zuvanic. 2019. “Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar Argentina”.
- Dieguez, G, J Rubio, L Zuvanic, y A Valsangiacomo. 2017. “GPS del Estado: Cuánto y cómo cambió el sector público nacional”.
- Estévez, A, y D. Lopreite. 2001. “El nuevo management público y su intento de aplicación en Argentina”. En *La reforma managerialista del Estado*, editado por A. Estévez, 55–75. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Grindle, Merilee. 2010. “Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”. *HKS Faculty Research Working Paper Series*. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4448871>.
- Guy Peters, B. 2015. “La política y la administración pública”. En *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla.*, editado por Mariana Chudnovsky, 347–97. CAF.
- Hooghiemstra, Tjerk. 1996. “La gestión integrada de recursos humanos”. En *Las competencias : clave para una gestión integrada de los recursos humanos*, editado por Juan Carlos Cubeiro, Murray Dalziel ; prólogo, Enrique de Mulder Guadalupe Fernández.
- Iacoviello, Mercedes, Mercedes Llano, y Luciano Strazza. 2012. “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una

- selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, febrero, 45–82.
- Krieger, Mario. 2013. “Los modelos de gestión pública”. En *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*, 1a Ed., 187–211. Buenos Aires: Errepar.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services / Michael Lipsky*. Book. 30th anniversary ... New York: Russell Sage Foundation.
- Llano, María Mercedes. 2016. “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”. Article. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, núm. 27: 129–60.
- Llano, Mercedes. 2019. “Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización en América Latina. Un modelo de cambio institucional”. *Foro Internacional*. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i2.2614>.
- Longo, Francisco, Mercedes Iacoviello, Christian Schuster, Luciano Strazza, Mario Sanginés, Koldo Echebarría, Juan Carlos Cortázar Velarde, y Mariano Lafuente. 2014. *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Book.
- Lozada Pereira, Blithz. 2009. *Educación para gobernar. Presencia de Escuelas de Gobierno en cuatro países*. La Paz, Bolivia: Instituto de Estudios Bolivianos.
- Martínez Puon, Rafael. 2012. “Hacia la profesionalización de la función directiva en América Latina”. *Revista de Gestión Pública* 1 (junio): 387–419.
- Mazzuca, Sebastián L. 2012. “Legitimacy, autonomy and capacity: conceptualizing the powers of the state (once again)”. Article. *Revista de ciencia política (Santiago)* 32 (3): 545–60. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>.
- Nicolau, Antonio. 2016. “Pedagogía y política: La campaña de alfabetización CREAR en la historia reciente de la educación de adultos en la Argentina de los 70”. La Plata: UNLP.
- Oloriz, Mario, y Juan Fernandez. 2018. “EL ABANDONO EN LAS CARRERAS DE POSTGRADO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN”. En .
- Oszlak, Oscar. 1982. *La conquista del orden político y la formación histórica del Estado argentino / Oscar Oszlak*. Book. Editado por Centro de Estudios de

- Estado y Sociedad. Estudios CEDES ; v. 4, no. 2. Buenos Aires: CEDES.
- . 1993. “Los AG: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino”. *Revista Aportes* 1: 106–27.
- . 2009. “La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización”. En *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.*, 96. OEA-PNUD.
- Perelmiter, Luisina. 2016. *Burocracia plebeya : la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino / Luisina Perelmiter*. Book. 1a ed.. Ciencias sociales (Universidad Nacional de General San Martín). Serie investigaciones. San Martín, Pcia. de Buenos Aires: UNSAM Edita, Universidad Nacional de San Martín.
- Pomares, J., M Leiras, M Page, S Zárate, J. Mignone, y M.B. Abdala. 2015. “¿Quiénes gestionan? Los condicionantes políticos del acceso a la alta dirección pública nacional. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°147”. Buenos Aires.
- Rafael Martínez Puón. 2017. “Problemas comunes en la construcción de sistemas de competencias para la profesionalización de la función pública en Latinoamérica”. Article. *Revista nacional de administración* 7 (2). <https://doi.org/10.22458/rna.v7i2.918>.
- Revelo Rebolledo, Javier Eduardo. 2010. “Expertos y seguidores. Poder nominador del presidente, burocracia y capacidad del Estado colombiano, 2002-2010”. Article. *Papel político (Bogotá, Colombia : 1995)* 15 (2): 411–58.
- Reyero, Alejandra, y Luciana Sudar Klappenbach. 2010. “‘Memorias de la inmigración. Historias de vida de los inmigrantes europeos en el Chaco a través de sus fotografías’ ”. *Revista Quinto Sol* 14: 73–99.
- Rinesi, E. 2015. *Filosofía (y) política de la Universidad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rizzo, Natalia. 2018. “Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina”. Article. *Estudios políticos (Medellín, Colombia)*, núm. 52: 82–105. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a05>.
- Seiler, Cristhian, y Dra Natalia Rizzo. 2020. “Mapeo y caracterización de los organismos provinciales de fortalecimiento de la administración pública en

Argentina”. Buenos Aires: II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la AAEAP . https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/SeilerC_RizzoN.pdf.

Strazza, Luciano. 2011. “Saber y poder : think tanks, decisores gubernamentales y burocracia pública en el combate a la pobreza en Argentina y Chile”. Editado por Antonio Camou y María Mercedes Di Virgilio. Unknown, Universidad de San Andrés. Departamento de Ciencias Sociales.

Vecchioli, Virginia. 2009. “Expertise jurídica y capital militante: reconversiones de recursos escolares, morales y políticos entre los abogados de derechos humanos en la Argentina”. *Pro-Posições* 20 (abril). <https://doi.org/10.1590/S0103-73072009000200004>.

Weber, Max. 2009. *El Político y el Científico*. Book. 1a Ed. Clasicos universales. Buenos Aires: Prometeo .

Zuñanic, L, y G Guidobono. 1997. “Recursos Humanos y reforma de la administración pública. La experiencia del Instituto Superior de Economistas de Gobierno”. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 9 (9): 1–9.

Zuñanic, Laura, Mercedes Iacoviello, y Mariano Tommasi. 2011. “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil: Caso de Argentina”. Unknown.

Resolución CONEAU
-CONEAU. Resolución 1270/15. Maestría en Gobierno y Economía Política.
Disponible en: <https://www.coneau.gob.ar/archivos/resoluciones/Res1270-15C30338.pdf>

Sitios Web

-Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE). Sitio Web:
<https://www.dch.unne.edu.ar/>

-Escuela de Gobierno de Chaco. Sitio Web.
<http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/>

-Instituto Provincial de Estadísticas de Chaco (IPECD). Sitio Web.
<https://ipecd.chaco.gob.ar/>

Legislación

Internacional

-Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003)

Nacional

-Decreto N° 993/1991 (27 de mayo de 1991). SINAPA. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/6293/norma.htm>

- Decreto N° 2098/2008 (3 de diciembre de 2008). Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148090/norma.htm>

-Ley Nacional N°26335 (4 de diciembre de 2007). Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26335-136183>

- Decreto 1921/94. Argentina (31 de octubre de 1994).

Provincial

-Constitución de la Provincia de Chaco (1994). Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/chaco-constitucion.pdf>

- Decreto Provincial N°207/2022. Buenos Aires.

- Decreto Provincial N° 1790. Chaco (15 de mayo de 2008). Recuperado de:

Decretos (chaco.gov.ar)

-Decreto Provincial N°457. Chaco (3 de marzo de 2009). Creación del

Fideicomiso de Escuela de Gobierno y Ciudadanía. Recuperado de:

<http://gestion.chaco.gov.ar/>

-Ley Provincial N°3498-G. Chaco (2021). Recuperado de:

<https://ipap.chaco.gov.ar/uploads/publicacion/b3396bbb490412d7dc814888511d483568f5ac18.pdf>

-Ley Provincial N°3330-R. Chaco (2020). Recuperado de:

<https://ipap.chaco.gov.ar/uploads/publicacion/b80698841e57fc1a303f1fc5643509b56e500c2a.pdf>

-Ley Provincial N°3517-A. Chaco (2021). Recuperado de:

<https://ipap.chaco.gov.ar/uploads/publicacion/5da81f552b8e34d17440f9b5da24b2dc13c4ebba.pdf>

-Ley Provincial N°3528-E. Chaco (2022). Capacitación obligatoria en ética pública. Recuperado de:

<https://ipap.chaco.gov.ar/uploads/publicacion/d4f87b1040c98863e234e8daec46a8657b4c1245.pdf>

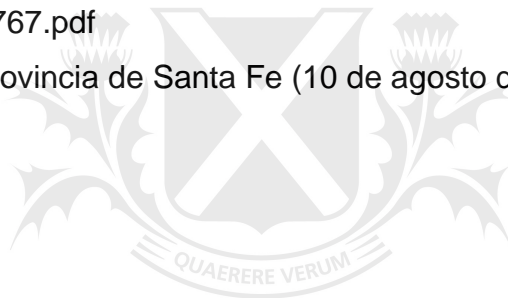
-Ley Provincial N°292-A (modifica Ley 2017). Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial. Recuperado de:

<https://ipap.chaco.gov.ar/uploads/publicacion/17483df036b364748f9c060f7813e7fd12684a00.pdf>

-Ley Provincial N°293-A.(modifica Ley 2018). Reglamentación de la función de Director. Recuperado de:

<https://ipap.chaco.gov.ar/uploads/publicacion/21eeb82e011a8caf2908c8eea43da05d7574767.pdf>

- Decreto 2451/92. Provincia de Santa Fe (10 de agosto de 1992).



Universidad de
San Andrés



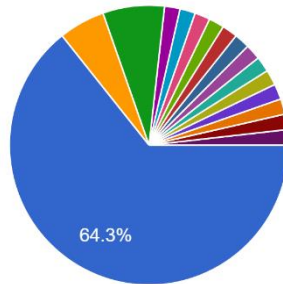
ANEXO

Datos de la encuesta realizada a 210 inscriptos de la maestría (N=210). Tasa de respuesta: 25%.

Algunos datos relevantes de la encuesta. Sobre un N=210, 55 respuestas.

¿Cómo te enteraste de la existencia de la maestría?

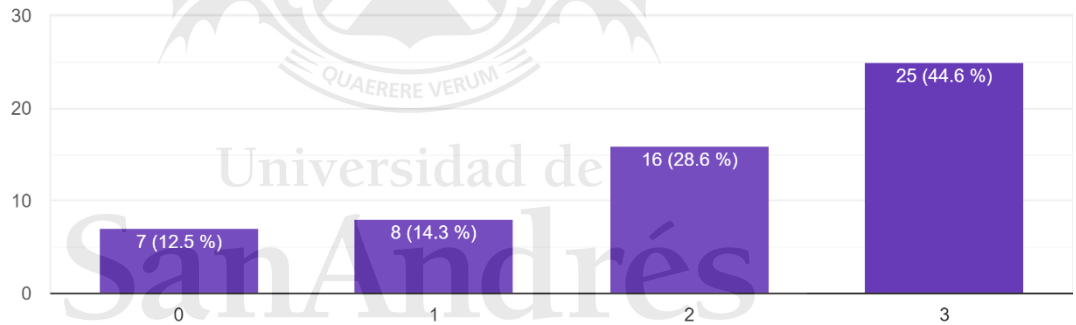
56 respuestas



- Por la Escuela de Gobierno
 - Por la Universidad
 - Por vínculos políticos
 - Por razones laborales
 - Un colega me informó sobre la Escuel...
 - Publicidad en el diario
 - Vínculos personales
 - PUBLICIDAD
- ▲ 1/3 ▼

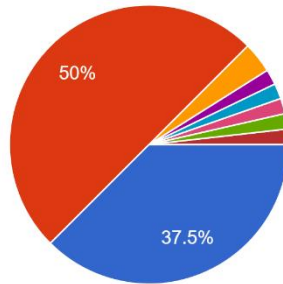
¿Considera que el paso por la maestría mejoró de alguna forma su situación laboral personal?

56 respuestas



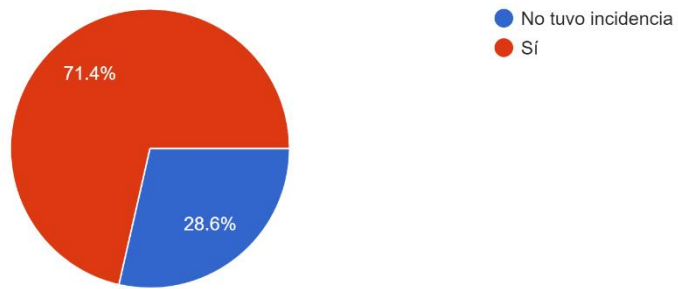
¿Cuál es el estado de tu situación respecto de la cursada?

56 respuestas

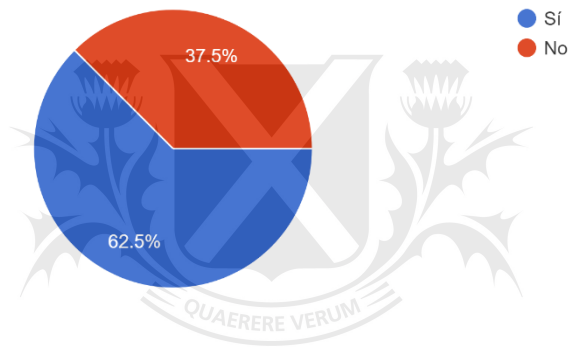


- Finalicé la cursada con entrega y defensa de tesis
- He finalizado la cursada pero no entre...
- Dejé de cursar en el primero año
- Dejé de cursar en el segundo año
- Me encuentro cursando aún
- He finalizado todas las cursadas men...
- Adeudo dos materias y la tesis. No pu...
- Finalicé la cursada, entregué mi tesis...
- DEJE DE CURSAR POR FALTA APO...

El paso por la maestría, ¿contribuyó a un cambio en sus ideas/valores sobre lo público?
56 respuestas



Además de su participación en la maestría, ¿realizó o cursó otros trayectos de la Escuela de Gobierno?
56 respuestas



Universidad de
San Andrés