



**Maestría en Administración
y Políticas Públicas**

Tesis de Maestría

Decimocuarta Promoción

**Alta Dirección Pública. Perspectivas y oportunidades en torno
a la dialéctica mérito-confianza.**

Ignacio Piñero, DNI 29.655.513

Buenos Aires, 2019

Director: Eduardo A. Salas

Índice.....	1
Introducción.....	3
Capítulo I	
1. Presentación del marco teórico.....	6
1.1 Instituciones y organizaciones.....	6
1.1.1 Carta Iberoamericana de la Función Pública.....	9
1.2 Alta Dirección Pública.....	12
1.2.1 Política y burocracia, técnicos y políticos.....	13
1.2.2 Distintos modelos de ADP.....	15
1.3 Mérito y confianza.....	16
Capítulo II	
2. Casos.....	20
2.1 La Alta Dirección Pública en Chile.....	20
2.1.1 La Ley del Nuevo Trato Laboral.....	21
2.1.2 Ingreso y estabilidad.....	24
2.1.2.1 Reforma de la Ley N° 20.955.....	25
2.1.3 Desempeño, remuneración y capacitación.....	28
2.1.4 Un sistema innovador en la región.....	29
2.2 La Alta Dirección Pública en Perú.....	30
2.2.1 El Cuerpo de Gerentes Públicos.....	32
2.2.1.1 Ingreso y estabilidad.....	33
2.2.1.2 Desempeño, capacitación y remuneración.....	36
2.2.2 Los Directivos Públicos.....	37
2.2.2.1 Ingreso y estabilidad.....	38
2.2.2.2 Desempeño, capacitación y remuneración.....	41

2.2.3 Camino realizado y perspectivas.....	41
Capítulo III	
3 La Alta Dirección Pública en Argentina.....	43
3.1 Los Administradores Gubernamentales.....	43
3.1.1 Características del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.....	44
3.2 El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).....	48
3.2.1 Características del Régimen de Funciones Ejecutivas del SINAPA.....	50
3.2.2 Del acceso a los cargos con Función Ejecutiva.....	51
3.2.3 De la estabilidad en la Función Ejecutiva.....	52
3.2.4 Evaluación de desempeño, capacitación y retribución.....	53
3.2.5 Logros y dificultades del SINAPA.....	55
3.3 La corta vida de los Gerentes Públicos.....	58
3.4 El camino de los funcionarios ejecutivos luego de la crisis del 2001.....	59
3.5 El Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).....	60
3.5.1 Características del régimen de funciones ejecutivas del SINEP.....	61
3.5.2 Del ingreso y la estabilidad.....	61
3.5.3 Evaluación de desempeño, retribución y capacitación.....	64
3.5.4 Las funciones de Jefatura.....	65
3.5.5 El auge de las designaciones transitorias en cargos con Función Ejecutiva.....	65
3.6 Cuadro comparativo de los sistemas de ADP de los países analizados...	71
Capítulo IV	
4. Conclusiones.....	74
4.1 Consenso y factores de cambio institucional.....	75
4.2 Marco institucional y líneas de acción.....	77
5. Bibliografía.....	82

Introducción

El presente trabajo aborda algunas de las aristas que componen la Alta Dirección Pública (ADP), centrándose principalmente en los mecanismos de selección de los funcionarios públicos que la componen. Las aristas a las que nos referimos son el ingreso, la estabilidad¹, el desempeño y su calificación, la capacitación y la retribución. El foco en la primera de ellas se debe a que marca el inicio de la relación, de los ciudadanos que acceden a la función pública, con el Estado y el modo en que ocurra el ingreso condiciona el progreso de esa relación. Para ello se estudiarán los institutos mencionados que conforman la ADP en los procesos de su profesionalización en algunos países. En este sentido la Carta Iberoamericana de la Función Pública entiende por ADP al “segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos” (CLAD, 2003: numeral 53).

En los Estados contemporáneos, y no sólo, existe una tensión entre la dirigencia política y la burocracia profesional. Por un lado los gobiernos elegidos democráticamente requieren asegurar la dirección de la administración pública para llevar a cabo las políticas públicas que componen su programa de gobierno, lo que puede chocar con los principios de competencia técnica y mérito propios de las burocracias modernas (Iacoviello y Llano, 2017). En muchos casos las urgencias de

¹ Es necesario diferenciar la estabilidad en el empleo público, de la estabilidad en la función, por ejemplo en una función directiva. Esta distinción es relevante en el presente trabajo por analizarse la Alta Dirección Pública. En cada caso se especificará.

los gobiernos acentúan esta tensión al necesitar dar respuestas inmediatas para mantenerse en carrera electoral.

Por otro lado se encuentra el derecho reconocido política y jurídicamente, de la ciudadanía de acceder a la función pública en condiciones de igualdad y transparencia, que pone en evidencia el pacto republicano de movilizar los talentos ciudadanos, a fin de que compitan y de ello resulten los más idóneos.

Entendemos esta tensión como una dialéctica entre mérito y confianza. Dialéctica que significa relación de opuestos. Este vínculo es permanente e irreductible, de opuestos que son complementarios y que se necesitan, por ello es una relación abierta a nuevas formas de expresión. Respecto a la ADP una expresión de esta tensión se da en el momento de decidir cuáles son los procedimientos mediante los cuales los ciudadanos acceden a los cargos directivos. Los elementos que se ponen en juego son la idoneidad, transparencia, autonomía por un lado, y el alineamiento con el poder político por el otro. La dialéctica mérito-confianza presenta el desafío de que elemento privilegiar, en qué medida y a qué costo.

En este sentido las preguntas que guían el presente estudio son: ¿cómo han hecho algunos países para combinar los principios de mérito y confianza en la selección de sus directivos públicos? ¿en qué contextos y qué circunstancias los han llevado a definir sus procesos? A partir del estudio de algunos países, intentaremos proponer líneas de acción que puedan ser inspiradoras de alguna posible alternativa para nuestro país partiendo de las preguntas: ¿es posible un mecanismo de selección de directivos públicos en Argentina que contemple la dialéctica mérito-confianza de manera sostenible en el tiempo? ¿qué características debería tener?²

² Tanto para el estudio de las experiencias argentinas como de las líneas de acción que se propondrán, se toma exclusivamente al Poder Ejecutivo Nacional y a su Administración Centralizada. Las demás experiencias se dejaron deliberadamente de lado para ahondar en esta mencionada.

Entendemos que la respuesta a estas preguntas será útil para la búsqueda de un sistema de ADP en una Administración que esté al servicio de la ciudadanía.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO I

1. Presentación del marco teórico

Como anticipáramos el presente trabajo tiene por objeto el estudio de la ADP, de los institutos que la componen, sus regulaciones normativas, los contextos políticos en que se desarrollan, los institutos que se crean en ese camino. Para transitarlo adoptaremos como marco teórico el ideado por Joan Prats i Català³, que diferencia y desarrolla la función pública como organización y como institución. Asimismo, para adentrarnos en los distintos institutos y elementos de la ADP, tomaremos como marco de referencia la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), principalmente su capítulo V: Consideraciones específicas sobre la Función Directiva.

1.1 Instituciones y organizaciones

Los regímenes de función pública, y en particular los de ADP, así como sus diseños, reformas y evolución, pueden ser considerados desde sus dimensiones organizativos e institucionales, conforme a las precisiones que hace Prats i Català al distinguir a la Función Pública como institución y organización. En este sentido, el análisis que se haga de los mismos puede hacerse desde una perspectiva que mire solamente la estructura organizativa, el diseño adoptado o a ésta incluirle otra perspectiva que atienda a los resultados del diseño en la conducta de los diferentes actores que conforman la función pública y su evolución en el tiempo. Así como los valores que hay detrás de las conductas, traducidas en organizaciones. Nuestro trabajo

³ Particularmente el presentado en su artículo Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática: La Diversidad de Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito y la Necesidad de Diversos Regímenes Jurídicos y Gerenciales para su Eficiencia (1999). Prats i Català (1942-2010) se nutre en el Neoinstitucionalismo, en especial en Douglass North (1920-2015).

será hacer el análisis jurídico de las organizaciones, tratando de proyectar sus implicancias en el campo institucional.

La distinción que hace Prats es: “instituciones y organizaciones son órdenes, pero de naturaleza enteramente diferente: las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. En tanto que órdenes, instituciones y organizaciones son sistemas normativos, pero las normas institucionales y las normas organizacionales son también de naturaleza enteramente diferente: las normas de las instituciones son abstractas y proceden normalmente de la evolución o dinámica social –independientemente de que puedan estar formalizadas y reforzadas por las leyes-; las normas de las organizaciones proceden del diseño racional atribuidor de posiciones y pueden ser también alteradas por diseño” (Prats i Català, 2014:1).

Ahora bien, la función pública, en cuanto institución, refiere al conjunto normas, formales e informales, principios y valores que prescriben todos sus institutos como el acceso a la misma, el desarrollo, así como las relaciones con la política y la ciudadanía. Si bien es una institución jurídica, su institucionalidad va más allá de lo jurídico formal. “Existe también una institucionalidad informal integrada por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de lo que constituye el comportamiento adaptativo en la función pública” (Prats i Català, 1999: 255). En este sentido la función pública es un proceso de

evolución social, que puede ser influenciado en su desarrollo por normas y diseños, pero antes reconociendo su naturaleza como institución.

Asimismo la función pública como organización es el conjunto de las personas ordenadas para servir a una o al conjunto de organizaciones de la Administración Pública y obtener los resultados específicos de cada organización. Se pueden disponer cambios de diseño organizativo para provocar comportamientos deseados, supuestamente, para satisfacer un orden institucional más amplio pero la organización no puede cambiar por sobre lo que le permiten sus límites institucionales.

Prats i Català considera que funcionarios y empleados públicos se someten a dos órdenes normativos. “Por un lado están sometidos al orden jurídico-institucional, verdadero *ius cogens* determinante, junto al orden institucional informal del sistema de constricciones e incentivos. Por el otro lado están sujetos al orden organizacional determinado por los mandatos organizativos procedentes de la autoridad responsable de la eficacia y la eficiencia de la organización, e investida de la potestad autoorganizativa, así como por la cultura administrativa específica de cada organización” (Prats i Català, 1999: 256).

En este sentido el autor considera que en muchos casos el fracaso de las reformas administrativas en América Latina tiene su origen en que se han ofrecido soluciones tecnocráticas a problemas que eran institucionales y no sólo organizativos (Prats i Català, 2014: 7). Los cambios institucionales requieren grandes consensos entre los actores involucrados para cambiar las reglas del juego y “los modelos mentales y valorativos que las subyacen” (Prats i Català, 1999: 257). Organizaciones e instituciones requieren ir de la mano para poder avanzar hacia regímenes de Función Pública que respondan a las necesidades de la ciudadanía en las que funcionan.

Este será el marco adoptado para analizar los regímenes de ADP, ver en qué medida los diseños organizacionales estimulan la evolución institucional en favor de los valores de una Función Pública profesional, esto es “dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público” (CLAD, 2003: numeral 3 a).

1.1.1 Carta Iberoamericana de la Función Pública

Desde hace un tiempo el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)⁴, viene promoviendo en su seno la suscripción de documentos compromisarios que puedan favorecer los preceptos fundamentales de la función pública, tratando de reflejar la diversidad de realidades de los países miembros pero que permitan vislumbrar un horizonte común. De esta manera el 27 de junio de 2003 en Santa Cruz de la Sierra, en el marco de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, se firma la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP). La misma es respaldada por todos los Jefes de Estado y de Gobierno en la XIII Cumbre Iberoamericana realizada en Santa Cruz de la Sierra los días 14 y 15 de noviembre de 2003 y convertida en documento oficial de Naciones Unidas por su Asamblea General.

⁴ Organismo público internacional de carácter intergubernamental constituido el 30 de junio de 1972. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845-XXVI) considerando como estratégico para el desarrollo económico y social, que exista una entidad regional que velara por la modernización de las administraciones públicas. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones. Son miembros plenos todos los países iberoamericanos, incluido Andorra. Angola es miembro observador.

En su preámbulo se resalta el papel del Estado para alcanzar mayores niveles de bienestar en las sociedades, siendo condición necesaria para ello la profesionalización de la función pública. Esta última implica que los servidores públicos deben poseer ciertos atributos, entre los que se destaca “el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CLAD, 2003: 3). Asimismo afirma que la presencia de dichos atributos acrecienta la confianza de los ciudadanos en la Administración Pública, así como la capacidad en alcanzar los objetivos de gobierno, aumentar el bienestar económico y la equidad social de manera sustentable y evitar prácticas de corrupción. Por otro lado resalta que toda reforma de la función pública para ser eficaz requiere que sea debidamente contextualizada en el marco institucional en que se opera.

El objeto que tiene la CIFP se conforma de las siguientes finalidades: a) “definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública (...), b) configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión (...) y c) servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas (...)” (CLAD, 2003: numeral 1). Al definir a la función pública considera que “está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada” (CLAD, 2003: numeral 2). Conforme lo indica su objeto se detallan criterios orientadores y principios rectores, así como conceptos básicos y requerimientos funcionales de la función pública. En sentido equivalente a Prats, de una función pública donde la política es quien dirige pero no se apropia de ella, para lo que es necesario que una esfera de imparcialidad e independencia en el funcionamiento, se mantenga.

Respecto de la Alta Dirección Pública en particular, reserva un capítulo completo, el quinto, donde se describen características específicas que se consideraron esenciales. Como ya adelantáramos, la define como el “segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos” (CLAD, 2003: numeral 53) y se resalta una ADP profesional correctamente definida y consolidada es necesaria para un adecuado diseño institucional de los sistemas públicos. Asimismo se destaca que es una función distinta de la política como de la función pública profesional.

Se consideran necesarios la presencia de algunos elementos que se detallan:

- 1-el establecimiento de una esfera de delegación en materias y decisiones donde los directivos pueden aplicar discrecionalidad,
- 2- establecer sistemas de control y rendición de cuentas,
- 3- establecimiento de premios y sanciones y
- 4.-el establecimiento de “un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos” (CLAD, 2003: numeral 54).

Para ello se requiere que los sistemas de ADP tengan una regulación específica, sea dentro de un cuerpo normativo o en un estatuto particular, que defina los cargos que la integran y aquellos reservados a los funcionarios políticos y que prevea su cobertura tanto por funcionarios como por personas del sector privado.

La Carta en su numeral 56 expone características de la función directiva que las regulaciones deben incorporar, a saber:

- a) Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.
- b) Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- c) Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.
- d) Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.
- e) Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados.

Con estos elementos en mente haremos el análisis de las experiencias de los países.

1.2 Alta Dirección Pública

Como dijimos anteriormente la CIFP define a la ADP como aquella porción de cargos, distintos del empleo público profesional y de la política, subordinados a ésta con el objeto de dirigir los procesos que finalicen con la implementación de políticas públicas y la producción de servicios públicos. Zuvanic por su parte define el papel que juegan los directivos públicos como de “vaso comunicante” entre las esferas políticas y las burocracias (Zuvanic: 2016). Es necesario resaltar que en general se

considera a las autoridades superiores como aquellas electas democráticamente y las que éstas designan por confianza. A continuación analizaremos esa relación.

1.2.1 Política y burocracia, técnicos y políticos

Al hablar de burocracia profesional ha sido clásica la referencia al modelo burocrático weberiano. En la concepción de Weber la política y la administración pertenecían a esferas distintas, la primera a la de los valores, y la segunda a la de los hechos (Villoría, 2009). Con ello no desconocía las tensiones existentes entre estos mundos, que veía también en los sistemas modernos de los que era contemporáneo.

Aproximadamente en la misma época, en Estados Unidos, Woodrow Wilson escribía sobre la distinción entre administración pública y política (Villoría, 2009). Puntualmente vemos que en Estados Unidos desde los inicios de la conformación como Estado y por más de 100 años, el patronazgo era la forma de reclutar a todos los empleados públicos. El partido que ganaba las elecciones se aseguraba la ubicación de sus militantes en casi todos los puestos burocráticos, garantizando de esta forma, el alineamiento de la organización con el poder político. Pasados varios años se empezó a cuestionar esta práctica al ver que generaba una organización muy inestable, indefinida en sus roles y altamente ineficiente, dando lugar a distintas reformas y a la instauración de una burocracia profesional basada en la meritocracia (Prats i Català, 1999).

El modelo burocrático weberiano surge como una organización racional, basado en el principio jerárquico, ordenado conforme reglas claras, cuyos funcionarios profesionales están altamente capacitados, siendo incorporados mediante criterios objetivos centrados en el mérito y diferenciados entre sí en función de la definición de tareas. La acción de la burocracia se fundamenta en la impersonalidad, la objetividad,

la negación de intereses privados y el servicio al Estado permitiendo que el sistema sea estable, independiente de los procesos políticos y orientado al bien común (Chudnovsky, 2017; Villoría, 2009).

El poder de los funcionarios profesionales reside en su conocimiento técnico, así como en la experiencia adquirida durante su permanencia y en la memoria institucional. Weber ve que existe un problema en la tendencia que tienen a ocupar otros espacios de poder intentando sustituir a los políticos en la toma de decisiones que les son propias, por seguridad y limitación de riesgos. Weber considera que los burócratas no pueden llevar adelante la acción política cuyas características de responsabilidad, negociación y flexibilidad los excede y se requiere las burocracias sean controladas (Villoría, 2009). Por su parte Ramió considera que las instituciones públicas tienen un liderazgo bicéfalo, con una cabeza representada por el líder político y otra por el líder profesional, con distintas culturas, formas de pensar, de percibir la realidad, sus problemas y plantear soluciones. Por ello es necesario que ambas cabezas trabajen en armonía, lo que no siempre es posible (Ramió, 2012). Tanto para controlar la burocracia como para que se unifique el liderazgo de las instituciones públicas, es fundamental el papel de los directivos públicos. Son ellos quienes ayudan a la comunicación entre la esfera política y la burocrática, articulando valores y prioridades para alcanzar los resultados positivos para los que fueron elegidos unos y reclutados otros (Ramió, 2012; Villoría, 2009).

La diferenciación de la dirección estrictamente política de la profesional es importante “para clarificar posiciones y reglas del juego que puedan favorecer el rendimiento institucional de la administración pública” (Zuñanic, 2016: 3). Pero es claro que en los directivos públicos están presentes tanto la dimensión técnica como la

política, siendo necesarias tanto una racionalidad técnica como una racionalidad política para cumplir su cometido de intermediador.

1.2.2 Distintos modelos de ADP

Ante el modelo burocrático weberiano, surge finalizando los años 70 el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) que se instaura como el nuevo paradigma para entender el papel de la burocracia. Las reformas promovidas por esta corriente se centraban en lógicas de libre mercado que apuntaban a flexibilizar, desregular, descentralizar, en pos de bajar los altos costos de la burocracia y aumentar su eficiencia, siendo un punto central el aspecto gerencial de las burocracias (Chudnovsky, 2017; Ramos *et al.*, 2013). En los años 90 el foco de la NGP pasa a cuestiones relativas al “buen gobierno”, y los organismos multilaterales impulsan reforma en este sentido, en varios países latinoamericanos. “Sin embargo, el éxito fue diverso porque la aplicación de técnicas gerenciales en un contexto de alta politización y baja estabilidad institucional muchas veces resultó contradictoria con los requerimientos de estabilidad y autonomía que requiere el fortalecimiento de la administración pública” (Chudnovsky, 2017: 15). En este sentido las reformas que pudieron contarse como exitosas se dieron en áreas transversales como la función pública, particularmente en las áreas gerenciales como estrategia para luego expandirse al resto de la administración, en este sentido veremos luego lo ocurrido en Chile y Perú.

El modelo burocrático weberiano da lugar al modelo de carrera, también dentro de los sistemas de ADP. Este es un modelo preponderantemente cerrado, donde se accede a la función pública por sistemas meritocráticos y luego de transitar un trayecto profesional en la carrera se puede acceder a la función directiva como último

peldaño, si se cuenta con la confianza de quien debe nombrarlo. En este sentido implica una carrera diseñada en función de ascensos mediante promoción interna y la estabilidad en el empleo (Chudnovsky, 2017; Villoría, 2009; Zuvanic, 2016). En este sistema se afianza la instauración de una cultura organizacional común a los directivos públicos y a toda la organización “lo que a su vez supone mayor fluidez en la comunicación y en la coordinación e incentivos en la movilidad interna” (Zuvanic, 2016: 4).

Por su parte la NGP hace hincapié en el aspecto gerencial de las burocracias, dando lugar al modelo de posiciones o de empleo. Esta propuesta consiste en un modelo abierto, diferente de la carrera administrativa donde el ingreso no es en la misma ni se necesita del ascenso para acceder a los cargos directivos, sino que se trata de convocatorias abiertas para cubrir un puesto o posición mediante sistema de méritos que acrediten competencias. De esta manera se amplía el espectro de candidatos posibles a cubrir los cargos, permite sumar culturas organizativas distintas de la propia al cuerpo burocrático y ampliar los perfiles. Por otro lado puede dar lugar a procesos de remuneración diferencial y sistemas de contratación flexibles (Villoría, 2009; Zuvanic, 2016).⁵

Los modelos descritos también aportan algunos de sus elementos que al entrelazarse dan lugar a modelos híbridos o mixtos.

1.3 Mérito y confianza

La incorporación del mérito como elemento primordial para el acceso a la función pública, fue fundamental para el desarrollo de las Administraciones Públicas

⁵ Adoptamos esta clasificación por ser la más corriente en la bibliografía sobre la materia. Por ejemplo, otra clasificación diferencia entre modelos de cuerpos y modelos de puestos, pudiendo haber carrera en ambos.

modernas y sus sistemas de función pública. Prats i Català considera que el sistema de mérito es la forma moderna en Occidente que se institucionaliza la función pública (Prats i Català, 1999: 259), lo que implica un camino, un recorrido histórico que debió hacerse.

El autor ilustra esta visión con el caso norteamericano, identificando la situación previa al sistema de mérito, con el sistema de patronazgo o *spoils system*, en el que el partido vencedor en las elecciones, al asumir el gobierno nombraba libremente a los empleados públicos, y los removía con la misma facilidad, siendo la forma en que se aseguraba el alineamiento de la administración. Prats i Català considera que el patronazgo no fue necesariamente una institución corrupta y que en los Estados Unidos funcionó con relativa eficiencia hasta la guerra civil⁶. Este autor diferencia el sistema de patronazgo o confianza política, de su patología, el sistema de despojos, causada por los excesos de los partidos políticos. “Es la tendencia que se atribuye a éstos a administrar los cargos y empleo públicos como un botín electoral lo que produce pérdida de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio de la lealtad partidista sobre el servicio a los intereses generales y, a la postre, corrupción y deslegitimación del sistema político-administrativo” (Prats i Català, 1999: 263).

⁶En Estados Unidos el patronazgo fue una institución exitosa, que ayudó al desarrollo económico y social hasta la Guerra Civil. Valores tales como la competencia profesional, objetividad y seguridad jurídica que hoy pueden considerarse centrales para el desarrollo, entonces no eran los valores económicos y sociales principales, y el patronazgo no los promovió. “En contraste, procuró compromiso, dedicación, receptividad y responsabilidad. Sólo los que se habían destacado por su entrega, entusiasmo y acierto al servicio del partido calificaban para ser designados empleados públicos. La calificación se instrumentaba a través de un complejo sistema de comités y asambleas territoriales de cada partido político. Una vez en el empleo, el patrocinado debía observar la misma entrega al servicio de sus ciudadanos-clientes con la finalidad de obtener su voto para el partido. El patronazgo reforzó las maquinarias locales de los partidos y las integró con la política federal, ayudó a orientar a los inmigrantes mediante el cuidado y atención personal de los mismos prestado en horarios incansables, integró en los partidos y en la vida colectiva del país a los representantes de los inmigrantes, ayudó a la convivencia multicultural y permitió que el Presidente pudiera realizar con el Congreso acuerdos necesarios para el impulso de sus políticas” (Prats i Català, 1999: 265).

Lo que ocurrió en el caso de Estados Unidos es que se dieron distintos hechos como la expansión económica del país, de los servicios públicos y los empleos públicos. Ello junto con el inicio de un proceso de cambio de los partidos políticos⁷ constituyeron, lo que North llama, factores del cambio institucional. “Pero los factores del cambio institucional por sí mismos no determinan los cambios: es necesario que una coalición suficiente de actores llegue a la conclusión de que la inversión en cambio institucional va a quedar ampliamente compensada por los beneficios derivados de los nuevos arreglos institucionales (en nuestro caso, el sistema de mérito)” (Prats i Català, 1999: 266).

En el caso norteamericano la expansión económica motivó la formación de una gran coalición alrededor de los pequeños y medianos empresarios que demandaba seguridad jurídica. A ello se suma el problema de la credibilidad social de los pactos legislativos, cuya durabilidad dependía de un aparato administrativo que no sea manipulable. “En síntesis, ante el problema insalvable planteado por el monitoreo, ante el cambio del sistema de partidos políticos, ante las nuevas condiciones socio-económicas productoras de coaliciones que demandaban seguridad jurídica, la mayoría de los políticos impulsó el nuevo arreglo institucional que debía sustituir progresivamente al sistema de patronazgo: el sistema de mérito” (Prats i Català, 1999: 269).

⁷ El cambio de la economía impulsaba también el cambio de los partidos políticos, que cedían en su rol tradicional de distribuidores locales de beneficios federales para convertirse en reivindicadores de políticas y servicios nacionales. El patronazgo era el foco de conflicto, toda vez que con el crecimiento de empleados públicos el control se dificultaba, a la par que crecía la complejidad de las tareas administrativas y no era suficiente para financiar el creciente costo de las campañas políticas. “De este modo, la demanda social creciente de mejor y más previsible prestación de servicios coincidía con el deseo de los Presidentes y de los miembros del Congreso por fortalecer la organización nacional y debilitar la maquinaria local de los Partidos. En Estados Unidos la creación del sistema de mérito federal fue vista como un medio clave para romper el apoderamiento que de las instituciones políticas tenían los "bosses" políticos” (Prats i Català, 1999: 266).

El sistema de mérito favorece el derecho que tienen los ciudadanos que crean tener idoneidad de intentar acceder a la función pública en condiciones de igualdad de oportunidades. El mérito exige que el acceso se realice mediante sistemas de selección competitivos, donde se garantice la no injerencia política en los nombramientos, y se restrinja al máximo la destitución arbitraria (Corrales, 2015; Prats i Català, 1999; CLAD, 2003) El principio del mérito debe estar presente en todos los procesos de la gestión de los recursos humanos como el ingreso, el desarrollo de la carrera, la evaluación del desempeño y en cualquiera de esos casos se vulnerará si no se procede teniendo como base las capacidades y méritos de los agentes (Corrales, 2015; Longo, 2004). Prats cita a Fukuyama para aseverar que “el sistema de mérito ha contribuido a la construcción en todas las economías de mercado avanzadas de la "confianza" o capital social, que es la institucionalidad informal que permite obtener todas las ventajas económicas del intercambio abstracto y del avance tecnológico” (Prats i Català, 1999: 269).

Algunos autores coinciden en que en el caso de los directivos públicos el mérito debe ser la regla para el acceso a la función pública, pero a su vez debe encontrarse un equilibrio con la confianza política para la cobertura de algunos cargos directivos (Corrales, 2015; Longo, 2004; Prats i Català, 1999). Mérito y confianza “deben entremezclarse en proporciones diferentes en función a su mayor o menor participación en la formulación o implementación estratégica de las políticas públicas” (Prats i Català, 1999: 263).

CAPÍTULO II

En el presente capítulo nos adentraremos en los regímenes de ADP concretos que se han adoptado en algunos países. De esta manera analizaremos el marco institucional e histórico que condicionaron las opciones adoptadas. Veremos los cambios organizativos, así como los distintos subsistemas de los regímenes a la luz de la CIFP.

2. Casos

Chile es el primer caso elegido por ser un país de la región que ha impulsado una importante reforma de la función pública a partir de la ADP, bajo una fuerte influencia de la NGP. Es un caso cercano que debe ser estudiado.

Por su parte Perú es otro caso de la región, que toma elementos de reformas vecinas y los articula de un modo particular. Además puede ser un buen ejemplo de aprendizaje a lo largo de un proceso de reforma.

Si bien aparece como un capítulo aparte por la importancia de su estudio y exposición, la Argentina es el siguiente caso, siendo evidente su relevancia para el presente trabajo.⁸

2.1 La Alta Dirección Pública en Chile

Hasta la sanción de la Ley del Nuevo Trato Laboral dictada en 2003, Chile se caracterizaba por tener un sistema de cobertura de los cargos ejecutivos basado en un patronazgo equilibrado entre los partidos luego de las elecciones, siendo distribuidos los cargos de los gobiernos central y regional y el sector paraestatal, a partir de las

⁸ Debido a la extensión del presente trabajo se han elegido estos casos, siendo conscientes que se han dejado de lado otras experiencias importantes de la región, como Brasil y México por ejemplo. Del mismo modo no se abordan casos nodales de las tradiciones anglosajonas y continentales europeas. Esperamos en un futuro poder incorporarlas al estudio.

“cuotas electorales”, conformando el sistema de cuoteos partidarios⁹. En los noventa bajo la Presidencia de Frei¹⁰, comienzan los intentos de reforma, tomando como modelo el sistema neozelandés, pero no alcanza a materializarse. A finales de la década, los núcleos académicos fuertemente influenciados por la NGP, reflexionan sobre la necesidad de acotar los cargos de designación política directa de 3000 a 550, pero no consiguen consenso suficiente (Ramos y Scrollini, 2013).

A partir de 2002 comienzan a hacerse públicos una serie de actos de corrupción de altas autoridades que derivan en los que se conoció como el escándalo MOP GATE¹¹. De esta manera se compromete la credibilidad del Gobierno de Lagos¹² y se comienza un diálogo a nivel nacional sobre el comportamiento de las autoridades. Es así que se abre una ventana de oportunidad, corriendo de a poco los impedimentos para una estrategia de reforma y modernización que se venía gestando, dando lugar la Ley del Nuevo Trato Laboral (Ramos, et al., 2013).

2.1.1 La Ley del Nuevo Trato Laboral.

En 2003 se dicta la Ley 19.882¹³ sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública, la cual pudo tener lugar luego que el gobierno y la oposición alcanzaran un acuerdo legislativo (Egaña, 2015). Debajo de esta norma estaba la idea de adoptar una

⁹ El sistema de cuoteos partidarios era la forma en que se ejercía el patronazgo chileno y consistía en repartir los cargos públicos según cuotas electorales, entre los distintos partidos políticos (Ramos y Scrollini, 2013).

¹⁰ Eduardo Alfredo Juan Bernardo Frei Ruiz-Tagle, ejerció la Presidencia de Chile entre 1994 y 2000.

¹¹ MOP GATE refiere a un caso de corrupción en que los protagonistas fueron integrantes del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y de la empresa Gestión Ambiental y Territorial Sociedad Anónima (GATE S.A.), donde hubo pagos de sobresueldos a funcionarios, pagos de honorarios sin contraprestación real, entre otros hechos.

¹² Ricardo Froilán Lagos Escobar, fue presidente de Chile entre 2000 y 2006.

¹³ Promulgada el 11 de junio de 2003.

estrategia de reforma que consistía en separar el servicio civil en dos estratos independientes, por un lado los puestos de carrera y por el otro los cargos directivos (Iacoviello, et al., 2016). La norma promulgada en 2004, crea el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). Asimismo crea la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), el primero conduce el SADP y el segundo lo garantiza. El SADP, incluye a los Jefes de los Servicios Públicos y a su segundo nivel jerárquico: Directores Regionales, Jefes de División y equivalentes, que se van incorporando sucesivamente (Ramos, et al., 2013). El SADP es un sistema que combina mérito y confianza, donde se utilizan procesos de selección de directivos a través de concursos públicos, transparentes y abiertos para asegurar idoneidad profesional y limitar la discrecionalidad de la autoridad política.

De esta manera se diferencian, por un lado los cargos de exclusiva confianza designados y removidos por la autoridad, y por otro lado, cargos que atraviesan un proceso de selección pero donde también la confianza tiene un papel importante, tanto para la designación como para la remoción (Egaña, 2015). “(...) los altos directivos públicos tendrán en materia de remoción la calidad de empleados de la exclusiva confianza de la autoridad facultada para disponer su nombramiento”, indica el artículo 58 de la Ley.

En un primer momento el sistema incluía a 417 cargos directivos en 53 servicios públicos, momento en que se puso mucho empeño para que el SADP adquiriera visos de institucionalidad, a partir del fortalecimiento de los roles de DNSC y CADP, y definiendo los procesos. Con el tiempo se fueron incorporando nuevos servicios, incluso más allá del gobierno central (Egaña, 2015). En febrero de 2017 los cargos llegaban a 1491, siendo 1114 correspondientes a cargos adscritos en 125 servicios

públicos y 376 de cargos no adscritos¹⁴ en 256 organismos públicos (Espinoza Latú, 2017).

La DNSC es el órgano encargado de llevar adelante el SADP. Se lo define como una autoridad que tiene a su cargo la gestión de las personas en el Estado (Silva, 2017). Sus directores están por fuera de la Alta Dirección Pública y son nombrados directamente por el Presidente. Para asegurar la imparcialidad en los concursos, participa en los procesos de selección el CADP (Ramos, et al., 2013). El mismo es presidido por el Director de la DNSC, y está integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente, quien deberá velar porque la integración del cuerpo respete el pluralismo. Deben ser ratificados por el Senado y duran seis años en sus funciones (artículo 43)¹⁵.



¹⁴ Se denominan no adscritos a aquellos cargos que son seleccionados mediante el SADP pero no incorporan otros elementos del sistema como la firma del Convenio de Desempeño y la Asignación de Alta Dirección Pública. “Desde los primeros años del Sistema pudo apreciarse la instauración de cargos que no formaban parte de éste pero que se caracterizan por aplicar su proceso de selección o por la participación de su institucionalidad en el nombramiento de directivos. Entre ellos se encuentran cargos de Directores de CODELCO, del Comité de Auditoría Parlamentaria, de jueces de los Tribunales Tributarios y Aduaneros y de los tribunales Ambientales, del Panel de Concesiones de Obras Públicas y del Panel de Expertos del transporte Público, entre otros” (DNSC, 2018: 5).

¹⁵ Artículo cuadragésimo quinto.- Los consejeros designados con ratificación del Senado serán inamovibles. En caso que cesare alguno de ellos por cualquier causa, procederá la designación de un nuevo consejero, mediante una proposición unipersonal del Presidente de la República, sujeta al mismo procedimiento dispuesto en el artículo anterior, por el periodo que restare. Serán causales de cesación de los consejeros de la letra b) del artículo 43, las siguientes: a) Expiración del plazo por el que fue nombrado. b) Renuncia aceptada por el Presidente de la República. c) Incapacidad síquica o física para el desempeño del cargo. d) Sobreviniencia de alguna causal de inhabilidad. El consejero que adquiera una calidad que lo inhabilite para desempeñar la función, cesará automáticamente en ella, y e) Falta grave al cumplimiento de las obligaciones como consejero. Serán faltas graves, la inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas o a seis sesiones durante un semestre calendario y no guardar la debida reserva de los procesos de selección que se lleven a cabo en el consejo, entre otras, así calificada por el Senado, por los cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio, a proposición del Presidente de la República. (...)

2.1.2 Ingreso y estabilidad

El proceso se inicia con la solicitud de la autoridad de cubrir un puesto vacante adscrito al sistema, la confección del perfil y la aprobación del mismo por el CADP o Comité de Selección cuando se trata de cargos de segundo nivel¹⁶. Cabe destacar que la conformación del Comité está cerrada a la participación de personas u organizaciones externas a la administración.

La búsqueda se hace mediante convocatoria pública en medios de comunicación y Diario Oficial, pudiendo complementarse con la contratación de servicios de búsqueda de candidatos. Luego la DNSC hace un análisis de admisibilidad, pasando los admitidos al análisis curricular y antecedentes por medio de una empresa especializada. El CADP o el Comité decide quienes pasan a la siguiente etapa donde la empresa realiza evaluación psico-laboral, competencias gerenciales y referencias laborales. Sobre la base de la evaluación psico-laboral, el CADP o el Comité seleccionan los mejores y los entrevistan personalmente, para luego, en base a todas las etapas definir la nómina de tres o cuatro candidatos. Dicha nómina se entrega a la autoridad facultada para el nombramiento, en el caso del primer nivel es el Presidente de la República y en el segundo nivel el respectivo jefe de servicio, para la designación¹⁷. Esta última puede elegir a un integrante de la nómina o declara desierto el concurso. (Egaña, 2015; Silva, 2017). Los nombrados duran en el cargo

¹⁶ “El proceso de selección de los altos directivos públicos correspondientes al segundo nivel jerárquico, será conducido por un comité de selección que estará integrado por un representante del jefe superior del servicio respectivo, que deberá ser funcionario de la planta directiva o del estamento profesional del mismo, un representante del ministro o subsecretario del ramo, actuando este último por delegación del primero, y un miembro del Consejo de la Alta Dirección Pública o un representante de éste elegido de una lista de profesionales aprobada por el propio consejo” (artículo quincuagésimo segundo, 1° Párrafo).

¹⁷ Si no se reúnen al menos tres candidatos para conformar nómina se declara desierto el concurso y deberá darse inicio a uno nuevo.

tres años, pudiendo ser renovados por la autoridad hasta dos veces más, por lo que podrían llegar a permanecer hasta nueve años.

2.1.2.1 Reforma de la Ley N° 20.955

La Ley N° 20.955¹⁸ publicada el 20 de octubre de 2016 introdujo reformas que recogen cuestionamientos al sistema, en particular el impacto que tenía en el sistema los cambios de gobierno. De esta manera el Presidente pasa a tener noventa días para hacer el nombramiento o declarar desierto el concurso y el jefe superior de servicio dispone de veinte días, cuando antes no había un plazo previsto, elemento importante acota la discrecionalidad y la incertidumbre de quienes están en un proceso de selección. De no pronunciarse, ni Presidente ni jefe superior del servicio, se considerarán declarados desiertos, caso en el cual se realizará un nuevo proceso. Para el segundo caso, si el jefe del servicio deja transcurrir el plazo por segunda vez deberá nombrar al candidato de la nómina que hubiere obtenido el mayor puntaje en el último proceso, lo cual implica una importante limitación en términos institucionales. En el caso de los directivos de segundo nivel a los que se les pida la renuncia durante los primeros 6 meses de un nuevo gobierno se agrega la exigencia de efectuar una comunicación fundada previa al CADP, el cual puede pedir informes a la autoridad sobre motivos y cumplimiento del convenio (Silva, 2017). Asimismo se establece el mecanismo de gestión de candidatos para los casos en que no se alcanza a reunir al menos tres candidatos¹⁹.

¹⁸ Promulgada el 3 de octubre de 2016.

¹⁹ “Con el objeto de cautelar el buen uso de los recursos fiscales y evitar declaraciones de desierto por no reunirse al menos tres candidatos idóneos para conformar nómina, la ley N° 20.955 estableció el mecanismo de gestión de candidatos, en virtud del cual el Consejo, por un quórum de 4/5 de sus miembros, podrá acordar incorporar a los concursos –con su autorización y antes de las entrevistas- a personas que hayan sido incluidas en nóminas de concursos destinados a proveer cargos análogos en

Un punto que se introduce que nos parece muy importante es la limitación para convocar procesos de selección durante los ocho meses anteriores a la finalización de un período presidencial. Para poder hacerlo el subsecretario o el jefe de servicio deberá pedir autorización al CADP, que para aprobarse requerirá de cuatro votos favorables. Si bien la limitación tiene cierta flexibilidad, aporta un elemento positivo al atacar la posibilidad de “colonizar” la ADP en los últimos tiempos de gestión. De esta manera se desincentiva la patrimonialización de la función pública. En el caso de Chile, al tener los directivos en materia de remoción la calidad de empleados de exclusiva confianza, las implicancias son menores, pero este diseño en otros marcos institucionales puede ser importante.

La Ley 20.955 introdujo la exigencia de argumentar razones de desempeño o confianza cuando se solicite la renuncia de cargos del segundo nivel. En caso de pedido de renuncia o no renovación los directivos tienen derecho a una indemnización de un mes por año de servicio con un máximo de seis. Es importante resaltar que para aquellas personas que provienen del sector privado ello implica la finalización del vínculo con el Estado, que el mismo consiste en un contrato de empleo para un cargo específico.

Antes de la ley modificatoria las personas que se desempeñaban en la Administración y decidían concursar un cargo de ADP, perdían la posibilidad de regresar a su puesto una vez finalizado el contrato de ADP. La modificación del artículo 57 establece que los funcionarios conservarán la propiedad del cargo de planta de que sean titulares durante el periodo en que se encuentren nombrados en un cargo de ADP, incluyendo sus renovaciones. Esta compatibilidad no podrá exceder de nueve años. Consideramos que muy importante en términos institucionales esta

los últimos 24 meses o a Altos Directivos Públicos que hayan ejercido como tales por al menos 2 años y que han cumplido el 90% o más de su Convenio de Desempeño” (DNSC, 2018: 15).

modificación. Asimismo en el sistema original existía la figura de los provisorios²⁰ con quienes se podía cubrir el cargo mientras estaba vacante generando controversia. Con la reforma se elimina la figura y se reemplaza por los subrogantes legales²¹ como regla (Silva, 2017).

Por otra parte se limita a doce los funcionarios que pueden ser nombrados por el Presidente sin proceso de selección, los que se mantendrán en el cargo durante el período presidencial y no podrán ser reemplazados por esta modalidad en caso de renuncia. Esta facultad debe ejercerse durante los primeros tres meses de gobierno, debiendo elegir de entre los cargos de jefes superiores de servicio. En todos los casos las personas propuestas deben cumplir con los requisitos legales y los perfiles para desempeñar los cargos.

El promedio de la duración de los ADPs en sus cargos es de dos años y medio, principalmente en los cambios de gobierno pero también por las bajas tasas de renovación. Las desvinculaciones fruto de la alternancia política dañan la credibilidad e institucionalidad del sistema pasando a considerarse como prioritaria la confianza por sobre el mérito (Iacoviello et al., 2016; Egaña, 2015). A modo de ejemplo en los cambios de gobierno de 2010 y 2014 para los primeros niveles las desvinculaciones

²⁰ En el texto original el artículo 59 establecía: “De haber cargos de alta dirección vacantes, cualesquiera sea el número de los que se encuentren en esta condición, la autoridad facultada para hacer el nombramiento podrá proveerlos transitoria y provisionalmente, en tanto se efectúa el proceso de selección pertinente, con personas que cumplan con los requisitos legales y los perfiles exigidos para desempeñarlos. Estos nombramientos no podrán exceder de un periodo, improrrogable, de un año, contado desde la fecha de los mismos. Transcurrido este periodo el cargo sólo podrá proveerse de conformidad con lo establecido en los artículos 48 y siguientes. Sin embargo, si los nombramientos no han podido ser resueltos, éstos podrán mantenerse en tal calidad provisional previo informe positivo de la Dirección Nacional del Servicio Civil.”

²¹ La regla de la subrogación se encuentra regulada en el Estatuto Administrativo Ley 18.834 a partir del artículo 79. Allí se establece que en los casos de subrogación asumirá las respectivas funciones, por el solo ministerio de la ley, el funcionario de la misma unidad que siga en el orden jerárquico, que reúna los requisitos para el desempeño del cargo. Si ninguno reuniera los requisitos o se tratara de un cargo de exclusiva confianza se podrá determinar un orden de subrogación distinto.

llegaron al 70% y las de segundo nivel superaron el 40% en los dos primeros años (DNSC, 2018: 57)

2.1.3 Desempeño, remuneración y capacitación

Los Altos Directivos Públicos están sujetos a determinadas condiciones de desempeño por lo que antes de ser designados suscriben Convenios de Desempeño con su superior. Los Convenios duran tres años incluyen las metas anuales, objetivos, indicadores y medios de verificación en los que se basa el desempeño. La Asignación de Alta Dirección Pública es una bonificación especial²² que se adiciona a su remuneración y que depende del porcentaje de cumplimiento de los convenios (Silva, 2017). En la práctica no ha resultado un instrumento efectivo como medición del rendimiento de los ADP. El cumplimiento de los convenios ha superado el 90%, lo que no permite distinguir entre quienes realizan una buena y mala gestión. Ello es como consecuencia de objetivos de fácil alcance para no desfavorecer las remuneraciones y que perciban las asignaciones (Egaña, 2015). Por su parte la modificación de la Ley N° 20.955 “simplificó y estandarizó el cálculo y pago de remuneraciones y de la Asignación de Alta Dirección Pública” (DNSC, 2018: 9).

El acompañamiento y desarrollo de los ADPs es una cuenta pendiente. Probablemente se pensó que los directivos ya tenían la formación suficiente pero se ha visto que hay elementos básicos, sobre todo por la naturaleza del ámbito público que deberían considerarse (Silva, 2017). En este sentido la ley N°20.955 exigió al SADP el deber de diseñar e implementar programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo para ADPs, los que deben contar con la aprobación del CADP.

²² Es fijada por el Ministerio de Hacienda considerando propuesta del CADP. No puede ser el 100% de su remuneración ni superar el sueldo del subsecretario del ramo (artículo 65).

2.1.4 Un sistema innovador en la región

Luego de quince años, el régimen chileno de ADP es un sistema que, a su modo, ha podido combinar el mérito con la confianza, estableciendo un nuevo estándar para el acceso a la dirección pública, construyendo una herramienta favorable para reducir la influencia política en las designaciones y profesionalizar la burocracia, si bien la facultad de solicitar la renuncia por falta de confianza y su recurrente utilización mantiene la sombra del poder político sobre el sistema. Se establece un sistema competitivo y transparente donde todos pueden participar buscando la selección de quienes tenga mayor mérito, limitando la confianza política quienes previamente hayan acreditado su idoneidad (Egaña, 2015).

Si bien con altibajos, incrementalmente se viene instaurando la institucionalidad del sistema, a su vez que se extiende a otros niveles del Estado²³. Puede considerarse un acierto el haber priorizado el nivel directivo como estrategia para mejorar la función pública e incorporar profesionales de otros campos. Sin perjuicio de ello las desvinculaciones generan pérdida de capacidades directivas, memoria institucional, afectan la estabilidad de las políticas públicas y generan un alto costo fiscal (Iacoviello et al., 2016; Egaña, 2015).

Pero también ha sido un sistema que ha sabido aprender de sus errores tratando de mejorarlo con sucesivas modificaciones. Es importante destacar en este sentido el consenso político parlamentario, indispensable en el origen del sistema y explicativo,

²³ Desde sus inicios se han ido incorporando al SADP cargos y servicios. Ello incluye correspondientes a gobiernos regionales y locales, en atención a la forma unitaria de gobierno de Chile. En este sentido es importante el dictado de la Ley N° 20.501 “sobre Calidad Equidad de la Educación que dispuso un mecanismo perfeccionado de selección de los ocupantes de cargos de Director de Administración de Educación Municipal y de Directores de Establecimientos Educativos Municipalizados, en más de 300 comunas del país, basado en el mérito, con aplicación de los estándares del Sistema de alta Dirección Pública” (DNSC, 2018: 59)

en buena medida, de su institucionalización. Entre 2004 y 2015 el Índice de Desarrollo del Servicio Civil pasó de 59 a 67 puntos²⁴.

2.2 La Alta Dirección Pública en Perú

El Perú tuvo durante la década de los noventa importantes sucesos que generaron un clima político institucional agitado. El servicio civil era uno de los más débiles de la región²⁵, donde primaba la discrecionalidad y el patronazgo estaba fuertemente arraigado. Los intentos de reforma del Estado en la Presidencia de Fujimori²⁶ tuvieron ese carácter convulsionado, que se mantuvo con algunas modificaciones en el gobierno de Toledo²⁷. Durante el segundo mandato de Alan García²⁸ se profundizó la política de tratados de libre comercio iniciada por su antecesor. Particularmente, con motivo de la firma del TLC con Estados Unidos, se dicta la Ley N° 29.157²⁹ que otorgaba facultades legislativas al Ejecutivo en materia de mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa, y modernización del Estado; entre otras. Se vio en este acontecimiento la existencia de una ventana de oportunidad en la se expidieron numerosos decretos legislativos en la materia (Iacoviello, 2014; Iacoviello et al., 2016).

²⁴ <https://iadb.libguides.com/psm/serviciocivil>

²⁵ Según un estudio del BID Perú obtuvo 14/100 del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (<https://iadb.libguides.com/psm/serviciocivil>)

²⁶ Alberto Kenya Fujimori Inomoto fue Presidente de Perú entre el 28 de julio de 1995 y el 21 de noviembre de 2000.

²⁷ Alejandro Celestino Toledo Manrique asume como presidente el 28 de julio de 2001.

²⁸ El 28 de julio de 2006 Alan García asume la Presidencia por segunda vez, habiéndolo ya hecho entre el 28 de julio de 1985 y el 28 de julio de 1990.

²⁹ Promulgada el 19 de diciembre de 2007.

En 2008 mediante el Decreto Legislativo 1023 se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de la administración pública, asumiendo la calidad de ente rector del sistema de gestión de recursos humanos (artículo 7)³⁰. Componen la estructura orgánica de SERVIR el Consejo Directivo³¹, la Gerencia General y el Tribunal del Servicio Civil³². Asimismo se crea el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP), a través del Decreto Legislativo 1024. Los objetivos asignados al CGP son: convocar profesionales capaces para altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, a través de procesos transparentes y competitivos; desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la administración pública y asegurar su continuidad; profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la administración pública; e impulsar la reforma del Servicio Civil.

En este sentido la estrategia utilizada fue la de una reforma gradual, focalizándose en primer lugar en aquellas áreas donde era posible construir consenso, generando un cambio progresivo “con la idea de avanzar en un segmento del aparato público consolidarlo, evaluarlo y continuar con la reforma” (Zuñiga, 2016:8). A esta estrategia responde la creación del CGP, como un cuerpo *ad hoc*, integrado por personal altamente calificado, reclutado mediante procesos de selección

³⁰ Perú, al igual que Chile, tiene un sistema unitario de gobierno.

³¹ El Consejo Directivo es el órgano máximo de la Autoridad, está integrado por: el Director Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, el Secretario de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y tres consejeros designados en mérito a sus calificaciones profesionales y reconocida trayectoria nombrados por el Presidente que duran 4 años en sus funciones. Uno de los consejeros preside el Consejo.

³² El Tribunal del Servicio Civil tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema. La Sala del Tribunal está conformada por tres vocales, elegidos por concurso público que duran tres años en sus funciones.

meritocráticos para ocupar los cuerpos directivos de los organismos a nivel local, regional y nacional. Así fue pensado como un laboratorio provisorio que permita extender la profesionalización sobre el resto de la administración pública y ayude a expandir el modelo a todos los directivos públicos (Iacoviello, 2014; Iacoviello et al., 2016; Chudnovsky, 2017; Puón, 2016).

El trabajo realizado con y por los miembros del CGP fue la base para que en 2013 se dicte la Ley 30.057³³, del Servicio Civil que entre sus previsiones contiene a los Directivos Públicos.

2.2.1 El Cuerpo de Gerentes Públicos

El CGP cumplió un rol de instancia experimental siendo base para afrontar una reforma integral del Servicio Civil. Los Gerentes Públicos son un cuerpo de profesionales cuya selección se funda en el mérito, estando el proceso centralizado por SERVIR, a fin de poder asignarlos en cargos directivos o gerencias de mandos medios en entidades públicas de los tres niveles de gobierno. A este fin cuentan con un régimen laboral particular³⁴ y una escala remunerativa especial, competitiva con los salarios del sector privado (Iacoviello, 2014; Corrales, 2015a; Puón, 2016). Asimismo se buscó que los miembros del CGP fueran capaces de gestionar de una manera eficiente los recursos asignados orientados a resultados, articular el nivel político con el nivel técnico en el quehacer de la institución, y motivar y conducir a

³³ Promulgada el 3 de julio de 2013. Esta ley organiza el servicio civil en Perú. Extiende a todo el empleo público, los aprendizajes desarrollados por SERVIR. Entre sus previsiones se encuentra un nuevo régimen de servicio civil con los distintos subsistemas, derechos y obligaciones del personal, derechos colectivos, régimen disciplinario. Los directivos públicos es un capítulo del título que nuclea a los grupos de servidores civiles del servicio civil donde también está los funcionarios públicos, servidores civiles de carrera, servidores de actividades complementarias y servidores de confianza.

³⁴ El Decreto Supremo N° 030-2009-PCM aprueba el Reglamento del Régimen Laboral del CGP.

los equipos hacia desafíos que involucren logros concretos, en concordancia con la misión institucional (Iacoviello, 2014: 16).

2.2.1.1 Ingreso y estabilidad

El mecanismo de selección intentó neutralizar la percepción de falta de transparencia en la selección de los puestos gerenciales, de falta de garantías en la idoneidad de los gerentes y del riesgo de corrupción de los funcionarios de confianza (Iacoviello, 2014: 27).

Se divide al proceso en dos etapas. La difusión de los procesos de las convocatorias debe ser amplia e incluir al menos, medios de comunicación, sitios de internet especializados, instituciones educativas y diario oficial; debiendo hacerse las postulaciones a través del portal institucional de SERVIR. Existen tres tipos de procesos de selección por los que se puede acceder al CGP: 1) el ordinario, 2) por medio de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), y 3) simplificado.

La primera etapa del proceso ordinario consta de sub-etapas eliminatorias: evaluación curricular, evaluación masiva, entrevista y/o dinámica por competencia, verificación de datos, y conformación de ternas. La segunda etapa se denomina Curso de Introducción y se desenvuelve en tres sub-etapas eliminatorias: taller de evaluación de competencias genéricas y específicas, evaluación de casos prácticos, y entrevista con el Consejo Directivo de SERVIR. Podría decirse que la evaluación por competencias, sea mediante entrevista por competencias como de assessment center es lo más distintivo del proceso³⁵.

³⁵ Res 168-2013-SERVIR-PE

En el proceso mediante la ENAP³⁶ la segunda etapa conserva el nombre pero se integra con un programa de formación cuya duración y contenido aprueba el Consejo Directivo y una entrevista con este último³⁷.

El proceso simplificado está reservado para aquellas personas que hayan integrado el CGP y fueron excluidos por vencimiento del plazo de disponibilidad y para los postulantes en procesos anteriores que no alcanzaron el puntaje necesario para acceder a la segunda etapa. Quienes aprueban el Curso de Introducción se incorporan al CGP (Iacoviello, 2014; Corrales, 2015a; Ferreira y Remy, 2015; Puón, 2016; Iacoviello et al., 2016).

Durante las primeras cuatro convocatorias la primera etapa de los procesos fue confiada a empresas especializadas con el objeto de otorgar mayor legitimidad a los procesos y aprovechar su experticia en selección de ejecutivos por competencia, pero en las convocatorias sucesivas SERVIR se ocupó de realizarlas a fin de reducir costos³⁸. En todos los procesos de selección ha estado presente la Asociación Civil Transparencia.

Respecto de los perfiles se pasó de una búsqueda por perfiles específicos a de perfiles específicos por puesto tipo. Actualmente se cuenta con 63 perfiles³⁹ en los que se incluyen siete competencias genéricas. Esta particularidad es importante a la hora

³⁶ Res 146-2012-SERVIR-PE

³⁷ Se trata de una entrevista que realizan como mínimo dos miembros del Consejo Directivo o los Comités Evaluadores constituidos por el Gerente General en calidad de secretario y uno de los miembros del Consejo Directivo, a cada uno de los participantes a fin de obtener una evaluación global de sus competencias e idoneidad para su incorporación al Cuerpo de Gerentes Públicos (art. 15)

³⁸ “(...) lo cual permitió reducir el costo per cápita asignado a cada gerente público a la mitad” (Iacoviello, 2015: 28)

³⁹ Para dar cuenta de la diversidad de perfiles por puesto tipo, por ejemplo: Gerente de Administración, Gerente de Logística, Gerente de Rentas y Tributación, Gerente de Asuntos Ambientales, Gerente Municipal, Gerente Director Regional de Salud, etc.

de la asignación por ser el CGP transversal a la administración (Corrales, 2015a; Ferreira y Remy, 2015; Chudnovsky, 2017).

Quienes acceden al CGP con mayor puntaje son asignados a los cargos. Quienes no quedan en situación de disponibilidad para futuras posiciones.

Las entidades públicas de los tres niveles de gobierno solicitan voluntariamente a SERVIR, directivos para determinados cargos. Este componente voluntario de asignación de directivos públicos seleccionados con base en el mérito, incentivado por el hecho de que SERVIR cubre centralmente parte del costo del mayor salario de los directivos del CGP, es la principal pieza de flexibilidad política del sistema (Cortázar, *et al*, 2016: 39). En caso de ser asignado el Gerente debe firmar un Convenio de Asignación donde se establecen los puntos de acuerdo, así como metas e indicadores de desempeño, entre SERVIR, la entidad de destino y el Gerente (Iacoviello, 2016; Chudnovsky, 2017).

Los Gerentes son asignados a las entidades solicitantes por períodos de tres años renovables, a pedido de éstas. Durante ese período gozan de estabilidad y sólo se pueden prescindir de sus servicios por cuestiones de rendimiento, disciplina y ética. Corrales indica que “aún cuando el Gerente Público fuera asignado a un puesto que, de acuerdo con los instrumentos de gestión estuviera calificado como de confianza, la condición de confianza del puesto queda suspendida mientras el puesto sea ocupado por un Gerente Público”, (Corrales, 2015b: 11) por lo que la entidad no puede aducir la pérdida de confianza para removerlo unilateralmente. De todos modos la estabilidad está condicionada tanto a su desempeño, como que existan requerimientos de entidades y al carácter transitorio del servicio. En caso que no puedan ser recolocados pasan a situación de disponibilidad con goce de haberes por dos meses, y

luego sin goce de haberes hasta doce meses. Luego de ello son excluidos del CGP (Iacoviello, 2016; Puón, 2016).

Este es un punto importante en la flexibilidad del sistema, por cuanto los Gerentes sólo pueden estar sin destino asignado sólo por dos meses. Durante dicho período tienen un vínculo laboral especial con SERVIR, manteniendo subordinación con ésta y percibiendo un salario. Luego ello la relación laboral se suspende y el Gerente puede realizar todo tipo de actividades, que de ser necesario debe informar a SERVIR. De mantenerse tres años en esta situación la exclusión del CGP es automática (art. 17 DS 30/2009).

Un punto importante es que los profesionales que se encuentran sujetos a un régimen de carrera de la administración pública o con vínculo laboral con empresas públicas, y se incorporen al CGP, tendrán la opción de regresar a su puesto durante un año. Vencido dicho plazo, se extingue dicho vínculo.

2.2.1.2 Desempeño, capacitación y remuneración.

La evaluación de desempeño cumple un papel muy importante. Existen dos procesos que la componen: la evaluación de metas definidas en los Convenios de Asignación y las metas definidas por SERVIR y la evaluación de competencias.

Al finalizar el primer mes en la entidad de destino, el Gerente debe realizar un diagnóstico inicial y dos meses después un informe con los avances y propuestas, en lo que sería el período de prueba y en caso de no superar dicho período debe volver al CGP. En caso de superar el período a los seis meses debe entregar un informe de avances de logro de metas y a fin de año de cumplimiento.

En caso de no superar el 50% de las metas establecidas en dos evaluaciones anuales, será excluido del CGP.

Adicional a la evaluación, SERVIR cuenta con un área de monitoreo y acompañamiento de la gestión de los Gerentes, que se realiza mediante visitas, contacto telefónico. Este seguimiento es importante para coordinar aquello que se necesite y reportar de incidencias (Corrales, 2015a; Chudnovsky, 2017; Iacoviello, 2016).

La política remunerativa del CGP se pensó con el objeto que se garantice la competitividad con el sector privado y la equidad interna. La norma que la regula⁴⁰ establece una asignación básica y, de corresponder, una bonificación por cambio de residencia habitual; además puede ser receptor de un incentivo a la productividad y buen desempeño.

La escala de ingresos de los Gerentes está dividida en cinco niveles. Para determinar el nivel del puesto y su remuneración básica, se debe considerar la valorización del puesto hecha por SERVIR, la historia salarial de Gerente y la valoración del puesto preexistente por la entidad receptora (Iacoviello, 2014). Asimismo el DL 1024 en su artículo 10° establece que la remuneración será solventada de manera compartida entre la entidad receptora y SERVIR.

La capacitación de los Gerentes está a cargo de SERVIR y la realiza por distintos medios: el Encuentro Anual de Gerencia Pública, la participación en el Programa de Alta Gerencia que dicta la ENAP y cursos cortos de especialización que se realizan con los equipos de trabajo (Corrales, 2015a).

2.2.2 Los Directivos Públicos

En 2013 se dictó la Ley 30.057, del Servicio Civil, que crea un nuevo régimen laboral, con el objeto de que llegue a ser el único régimen de empleo público

⁴⁰ Decreto Supremo 108-2009-EF.

aplicable. Asimismo esta norma crea el grupo de Directivos Públicos⁴¹. En su artículo 58 los define como aquellos que tienen funciones de organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo; vela por el logro de los objetivos asignados y supervisa el logro de metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad. Su selección se realiza por concurso público y se desempeñan en los tres niveles de gobierno. También, en el artículo 64, se prevé la designación de directivos públicos de confianza (Iacoviello et al., 2016; Corrales, 2015a).

El Servicio Civil está organizado en familias de puestos y roles⁴². El grupo de Directivos Públicos se organiza en una familia (Dirección Institucional) compuesta por tres roles⁴³: a) la dirección político estratégica, se trata de puestos que requieren visión estratégica y capacidad de articular con el entorno político, conllevan funciones de mayor complejidad y responsabilidad y tienen capacidad de intervenir en la formulación de políticas públicas; la dirección estratégica, son puestos que intervienen en la formulación de estrategias de sus organizaciones y en su implementación, así como en el diseño y evaluación de las políticas públicas; y dirección operativo estratégica, donde prima la capacidad técnica para el alcance de metas, dirigiendo la implementación de las políticas públicas. La dirección político estratégica conforma la Dirección Pública Superior (Corrales, 2015a; SERVIR, 2016).

2.2.2.1 Ingreso y estabilidad

SERVIR ha recogido su experiencia con los CGP en la elaboración de perfiles de puestos tipo. En los procesos de selección de los Directivos Públicos deben tomarse

⁴¹ Artículos 58 a 64.

⁴² Artículo 7 y 8 del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, reglamentario de la Ley N° 30.057.

⁴³ Punto 5.3.1.1 del Anexo B: Versión actualizada de la Directiva N° 001-2015-SERVIR/GPGSC, Familias de Puestos y Roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al Régimen del Servicio Civil.

como referencia para la elaboración de puestos específicos por parte de las entidades al realizar los procesos. Los procesos están descentralizados en los organismos que requieren los directivos, con los riesgos de politización que ello puede acarrear (Corrales, 2015a; Iacoviello et al. 2016).

El proceso de selección es abierto, pudiendo participar personas del ámbito público como del privado. Implica una etapa preparatoria donde se solicita la incorporación de directivos públicos, se analizan los mecanismos de selección, se conforma un Comité de Selección⁴⁴, se elaboran las bases del concurso y se coordina con SERVIR la utilización de su plataforma informática y las evaluaciones psicotécnicas y de competencias, que en algunos casos las lleva adelante ella misma. En la etapa de reclutamiento se da difusión a la convocatoria por distintos medios, tanto dentro como fuera de la Administración.

En la etapa de evaluación implica sub-etapas eliminatorias: curricular, de conocimientos, psicotécnica, psicológica, de competencias y entrevista final.

Finalmente el comité selecciona al candidato más idóneo. En todos los concursos SERVIR puede designar veedores para garantizar la transparencia (SERVIR, 2016).

La normativa prevé que la entidad pública que se encuentre en proceso de implementación de la ley y que cuente con gerente públicos seleccionados y asignados por SERVIR, pueden ser incorporados como directivos públicos bajo el régimen del servicio civil sin concurso, con el correspondiente cambio de régimen (19° Disposición complementaria transitoria, DS 40-2014).

Los directivos públicos son designados por tres años con posibilidad de renovar hasta en dos oportunidades por el mismo período, en caso de evaluaciones de

⁴⁴ Conforme el artículo 175 del Decreto Supremo N° 40-2014-PCM, el Comité de Selección en los procesos de selección de directivos públicos está compuesto por el Jefe del área usuaria o el jefe inmediato al que reporta el puesto, el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces y por el representante del titular de la entidad quien su vez presidirá el Comité.

desempeño satisfactorias⁴⁵. Ese es el tiempo que puede durar el contrato, el vencimiento de su plazo es una de las causales de término de la condición de directivo público (artículo 63, Ley N° 30.057).

La estimación de los perfiles de puestos tipo se condice con la tendencia del sistema hacia la generación de directivos generalistas con ciertos equilibrios, “es decir, directivos con un conocimiento amplio y general de la gestión pública, privilegiando sus competencias para la realización su sus funciones directivas frente a su conocimiento técnico especializado” (Corrales, 2015a: 13). Esto favorece la movilidad y facilita la contratación directa para los directivos públicos que hayan logrado sus metas en las dos últimas evaluaciones y puedan ser incorporados en otro puesto⁴⁶.

La designación basada en la confianza está prevista en la ley, también de cargos directivos. La limitación que se pone es del 20% de los directivos públicos de la entidad. Debiendo el número resultante sumarse a los demás funcionarios de confianza y no superar así el 5% del total de funcionarios de la entidad. En todos los casos se debe contar con los requisitos del perfil específico. En caso de querer cubrir un puesto ocupado por un directivo público, deberá darse al mismo un cargo similar (SERVIR, 2016).

Los directivos públicos seleccionados que provengan del régimen de carrera podrán regresar a su cargo original, cuando finalicen como directivos pero durante ese período se suspenden sus oportunidades de progresión (art. 66 Ley N° 30.057).

⁴⁵ A los titulares de entes rectores de sistemas administrativos no se les aplica el límite de renovaciones (artículo 60, Ley N° 30.057).

⁴⁶ Art. 243 del Decreto Reglamentario.

2.2.2.2 Desempeño, capacitación y remuneración.

Los Directivos Públicos cuentan con un ciclo de gestión del rendimiento que tiene etapas de planificación, establecimiento de metas y compromiso, seguimiento y monitoreo, evaluación de desempeño anual y retroalimentación. Las estrategias de monitoreo utilizada con los CGP, ha sido adaptada por SERVIR para los Directivos Públicos (SERVIR, 2016).

Por su parte la capacitación está prevista en el régimen existiendo dos tipos: formación laboral que apunta la mejora continua respecto de las funciones concretas y las necesidades institucionales y la formación profesional articulada con universidades (SERVIR, 2016).

La retribución se determina en base a cinco criterios: clasificación de la entidad, nivel organizacional, nivel de reporte, rango presupuestal y categoría de dirección. A ello se suma la valorización ajustada que se determina con base en la función del puesto y el número de personas bajo la dirección (SERVIR, 2016).

2.2.3 Camino realizado y perspectivas

El CGP ha sido la punta de lanza, de la reforma del servicio civil peruano iniciada con la creación de SERVIR. En este sentido, en la función pública directiva peruana se comenzó a transitar un proceso para pasar del sistema de patronazgo a un que combine el mérito con la injerencia y determinación de las autoridades políticas. Es un tránsito que tanto la burocracia como la sociedad, deben hacer para dar valor al mérito como mecanismo de acceso a la función pública. Respecto de los organismos presentó cierta resistencia a nivel subnacional, donde ante cambios de gobierno se registraron varias conclusiones de las asignaciones. Pero a nivel nacional no ha tenido esta característica.

El sistema, concebido como laboratorio de carácter transitorio, se ha ido consolidando e incluso superado el tamaño de 350 miembros, estipulado inicialmente. No pareciera que vaya a dejar de existir en lo inmediato. Por otra parte ha sido importante el camino de institucionalización hacia dentro de la Administración por parte de SERVIR, como Autoridad de Aplicación (Chudnovsky 2017, Iacoviello et al., 2016). “El incremento del Índice de Desarrollo del Servicio Civil de 14 a 29 puntos en el período 2004-2011 pone de manifiesto este progresivo afianzamiento del sistema” (Iacoviello et al., 2016: 14)⁴⁷.

La idea original de traspasar la experiencia positiva al resto del servicio civil está en proceso, comenzando con el dictado de la Ley del Servicio Civil. Los Directivos Públicos dan cuenta de ello. Nos parece particularmente interesante la convivencia entre mérito y confianza que se da en este grupo, donde si bien el ingreso está basado en el mérito, se permite un porcentaje de designaciones de exclusiva confianza, expresamente regulado y con las correspondientes previsiones.

No se puede dejar de mencionar los desafíos que implica la simultaneidad de los sistemas con la multiplicidad de directivos que conlleva, y el riesgo que disminuya la transparencia y rigurosidad de los procesos de selección. Por otro lado el CGP como laboratorio corre el riesgo de solidificarse como cuerpo paralelo ante el sostenimiento de su estructura en el tiempo (Iacoviello et al., 2016).

⁴⁷ En 2015 el Índice de Desarrollo del Servicio Civil del Perú era de 41 puntos (<https://iadb.libguides.com/psm/serviciocivil>).

CAPÍTULO III

En este capítulo abordaremos a la Argentina y algunas de sus experiencias referidas a la ADP, será el tercer caso.

3 La Alta Dirección Pública en Argentina

3.1 Los Administradores Gubernamentales

En 1984, el Presidente de la Nación Argentina, Raúl Alfonsín, dicta el Decreto 3687. El mismo crea el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), un cuerpo de elite, inspirado en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) de Francia, que tendría una vida corta con las características que fue concebido, pero que como experiencia y realidad llega hasta nuestros días.

Alfonsín⁴⁸ había llegado a la presidencia en 1983, luego de los oscuros años de la dictadura militar y de 40 años de interrupciones institucionales entre gobiernos militares y civiles (Oszlak 1994). “El gobierno asumía el diagnóstico de una crisis económica y cultural estructural para la que requería la concertación entre actores, la toma de las decisiones fundamentales por parte de las instituciones de la democracia, y un aparato administrativo apto para construir un cívico y eficaz vínculo con la sociedad” (Pulido, 2005: 1)

En los considerandos del Decreto 3687/84 destaca que la tarea a realizar era de tal envergadura que requería que su realización fuera por etapas, “con objetivos intermedios tendientes a afianzar éxitos parciales que consoliden el nuevo sistema” (Considerando 5º). Los AG estarían destinados a cumplir funciones de conducción, asesoramiento superior, investigación, planeamiento y coordinación en organismos

⁴⁸ Raúl Alfonsín asume la Presidencia de la Nación Argentina el 10 de diciembre de 1983.

que tuviesen a su cargo las políticas públicas, funcionando como enlace entre los políticos y los empleados públicos (Chudnovsky 2017). De esta manera se entendía que los AG podían ser agentes de cambio, que contagiaran al resto de la Administración Pública, valores y criterios modernos y de acuerdo con la nueva etapa democrática del país. Salvando las distancias con los momentos institucionales de las reformas de Chile y Perú, también el CAG pretendía ser punta de lanza y factor de cambio.

Oszlak cita a Groisman, quien considera que “en la medida que el CAG alcanzara una composición política pluralista y un nivel de formación comparable, los futuros gobiernos democráticos podrían elegir dentro del cuerpo, a aquellos que cubrirían ciertas posiciones considerando la afinidad personal o política, sin que por ello se viera afectado el espíritu de la continuidad administrativa” (Oszlak, 1994: 4).

Los AG no tienen puestos de trabajo predeterminados ni reservados, sino que está a disposición de las necesidades de la Administración. Es la autoridad política la que les asigna destinos en función de las necesidades a las que se requiera dar respuesta.

3.1.1 Características del Cuerpo de Administradores Gubernamentales

El decreto de creación del Cuerpo establecía que ingresaba quienes aprueben un curso de formación teórico práctico de 30 meses, dictado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (art. 3º). Desde el inicio se quiso dotar al proceso de excelencia y transparencia, para ello se hizo una amplia publicidad.

El primer paso para poder acceder al Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG) era participar de un riguroso proceso de selección. En primero término se debía realizar dos exámenes generales, una serie de entrevistas y tests psicológicos. Para resolverlos satisfactoriamente los concursantes debían

demostrar capacidad de razonamiento, comprensión de textos, así como análisis, síntesis y resolución de situaciones y conflictos (Salas y Wegman 2016). Quienes superaban esa etapa accedían a un curso preparatorio de 3 meses, con el objeto de nivelar los conocimientos, si bien solamente se realizó en las dos primeras convocatorias, suprimiéndose en la tercera. Los contenidos del curso eran tan variados como Derecho, Economía, Metodología de la Investigación, Historia, Administración, Comunicación, etc. Luego del examen se realizaba una entrevista estructurada, en la que debían demostrar su capacidad de análisis, reacción y argumentación ante distintos estímulos (Oszlak 1994). Se establecieron dos órdenes de mérito, una para funcionarios y otra para no funcionarios, con el objeto de asignar la mitad de las vacantes fijadas a cada grupo.

“Quienes ingresaban al PROFAG debieron firmar un compromiso de prestación de servicios en la Administración por un mínimo de 6 años de modo que quienes no cumplieran con esa obligación, debían resarcir económicamente los gastos incurridos” (Salas y Wegman 2016, 55). En esto se ve una clara diferencia con los casos de Chile y Perú respecto del interés del sistema por retener a las personas formadas, al punto de pensar directamente en una sanción, así como proteger la inversión realizada por el Estado.

El programa duraba 30 meses, en los cuales se les abonaba un salario como personal de planta no permanente. Como parte de la formación se incluía una pasantía de 6 meses, con el objeto de que los participantes del curso realizaran una primera experiencia de participación en proyectos relevantes de la Administración Pública. El INAP hacía el seguimiento y evaluación final de la pasantía.

Al finalizar exitosamente el curso, no se obtenía un título académico, sino que se accedía al orden de mérito que se concedían con las vacantes establecidas. Quienes

integraban ese orden pasaban a formar parte del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Mediante el Decreto 2098/1987 se estableció un escalafón dividido en tres clases: A, B y C, las cuales se componen de 3, 3 y 4 grados de promoción respectivamente. El ingreso al cuerpo, procedía en la clase y grado inicial: C1.

Para promover de grado se requiere acreditar la antigüedad mínima establecida en el grado que se revista y obtener la calificación adecuada en la evaluación de desempeño anual.

Para promover de clase se requiere acreditar las condiciones para promover al último grado de la clase anterior y aprobar las actividades de formación.

Por otro lado, todo el CAG revista en la planta permanente de la Secretaría de la Función Pública (actual Secretaría de Empleo Público) y es su titular quien asigna los distintos destinos a los AGs, a partir de los requerimientos que hagan las jurisdicciones y organismos. En ellos pueden permanecer hasta tres años. La rotación en los destinos permitía a los miembros del CAG, tener distintas experiencias laborales y desarrollar una mirada más general e integral de la Administración Pública. Acá vemos algunas similitudes con el CGP de Perú, respecto de la asignación a los destinos en función de las solicitudes de las jurisdicciones. Hay una diferencia importante cuando los agentes no están asignados y radica en el carácter constitucional de la estabilidad en la Argentina. Es en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional donde se consagra que: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y

colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”. Los AG al ingresar al Cuerpo adquieren esta estabilidad.

Por otra parte la mirada generalista de los miembros del CAG, tiene similitud con la impronta que se quiere dar a los Gerentes y Directivos Públicos.

Sólo hubo cuatro promociones de AG. La última en 1993 tomó a sólo 30 nuevos miembros del cuerpo. Un total de 227 personas integraron el Cuerpo.

Con el cambio de gobierno en 1989⁴⁹ con signo partidario distinto, el CAG pasó a ser sospechado, por parte de las nuevas autoridades (Minsky, 1997). “El objetivo que los A.G. se plantearon entonces fue la puesta en valor de la formación y la selección por concurso, y con ellas aceptación de su profesionalismo por parte de las nuevas autoridades, a la vez que ahuyentar los fantasmas de que el Cuerpo fuera un caballo de Troya del anterior Gobierno” (Piemonte, 2005:5) Tuvieron una participación activa en el proceso de reforma del Estado encarado por la administración menemista, encontrando allí el CAG una oportunidad de demostrar su valía.

Respecto de la ocupación de cargos de Alta Dirección Pública, ya en 1994 Oszlak señalaba que la inmensa mayoría de los AG había sido destinada a tareas de ejecución o asesoramiento, al contrario de la idea original de asignarles cargos gerenciales.

El siguiente gobierno de orientación radical⁵⁰ no le sería favorable y hasta pensó la disolución del cuerpo⁵¹. (Chudnovsky 2017).

⁴⁹ El 8 de julio de 1989 asume Carlos Saúl Menem como Presidente de la Argentina. En 1995 sería reelecto, manteniéndose en el cargo hasta 1999.

⁵⁰ El 10 de diciembre de 1999 asume la Presidencia Fernando de la Rúa.

⁵¹ Por otro lado con el programa de retiro voluntario 29 AGs dejaron el Cuerpo (Piemonte, 2005).

El papel del CAG fue muy importante, ocupando roles centrales en los distintos procesos de reforma. Hoy día sigue vigente manteniendo un aura y prestigio ampliamente ganado.

3.2 El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

En 1989 asume la Presidencia de la Nación el Dr. Carlos Menem. Al tomar posesión del cargo inicia una serie de cambios profundos y una reforma del Estado sin precedentes. Esta reforma inspirada en el neoliberalismo, y se expande a toda América Latina. El empleo público y la Alta Dirección Pública no estuvieron exentos de esta ola.

Se dictaron las leyes 23696 y 23697 de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, respectivamente. Entre las normas que las complementaron, el Decreto 2476/90 ordenó una reforma administrativa y estableció los lineamientos para su profundización. En esta norma se prevé un régimen de cargos con Funciones Ejecutivas (Anexo III) y entre sus objetivos contaba la identificación de los cargos con funciones ejecutivas, aquellos que contribuyen decisivamente a la gestión de políticas públicas; el establecimiento de un sistema de incentivos a fin de hacerlos atractivos para personas con la mayor calificación; y la asignación a los cargos de capacidad gerencial. Asimismo da pautas a considerar para su identificación⁵². Los cargos identificados se clasificarían en cuatro niveles: A, B, C y D. Los cargos podían ser cubiertos por personal de la Administración o ajeno a ella. La autoridad política podía hacer cesar a los titulares de los mismos cuando lo considerase necesario. De

⁵² Las pautas establecidas en el Anexo III del decreto son: a) el ejercicio de responsabilidades ejecutivas sobre la gestión global de recursos públicos presupuestarios o extrapresupuestarios de organizaciones o conjuntos de áreas complejas y diferenciadas, b) el ejercicio de responsabilidades sobre la planificación global de la política de las organizaciones públicas, c) el asesoramiento sobre temas de alta complejidad técnica en apoyo de las instancias de decisión política y d) la coordinación de proyectos específicos de alto interés público, en áreas técnicas complejas.

todos modos el mismo decreto preveía el dictado de un nuevo escalafón, que implicaría la corta vida de este régimen.

La reforma profunda del servicio civil vendría con el dictado de los Decretos 993/91 y 994/91. Ellos establecen el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y su régimen de cargos con funciones ejecutivas, discutido al interno del Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa⁵³.

Ferraro considera que el SINAPA implica el establecimiento de una “burocracia profesional en el sentido clásico “weberiano,” es decir, una burocracia caracterizada por reclutamiento basado en el mérito, promoción interna, estabilidad de carrera y mejores salarios para los empleados públicos que se incorporaban al sistema” (Ferraro, 2006: 165). De todos modos su diseño fue en sí innovador, ya que preveía el desarrollo de una carrera horizontal a través de grados que se incrementaban en función de la capacitación y las evaluaciones de desempeño, algo novedoso para la época (Zuvanic, 2016).

En este sistema se integraban los cargos con función ejecutiva, dentro de la carrera, que se establecían en un nomenclador. Era la primera vez que la autoridad política se autolimitaba en la facultad de designar a los cargos de conducción y que se pretendía comprobar fehacientemente la idoneidad de quienes ocuparían dichos cargos.

Salas y Wegman consideran que la implementación del SINAPA implicó al menos tres avances sustanciales: “En primer lugar, la base conceptual, político, gremial y normativa de restringir la facultad discrecional del P.E.N. para efectuar designaciones de hasta Directores Nacionales. En segundo lugar, de exigir idoneidad

⁵³ El Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa fue creado por el Decreto 1757/1990, y el Secretario de la Función Pública debía presentar a su consideración un proyecto de escalafón para el personal.

comprobada a candidatos convocados mediante llamados abiertos a la ciudadanía, aún cuando el P.E.N. podía designar a cualquiera de los ternados e incluso declarar desierto el proceso. En tercer lugar, la ejecución de dichos procesos en cantidades como nunca antes ni después se efectuaran (hasta ahora) y, además, la restricción para la remoción de estos funcionarios a determinados causales, antes del término acotado en el que se le reconocía su estabilidad para el ejercicio puesto directivo” (Salas y Wegman, 2016: 65-66).

3.2.1 Características del Régimen de Funciones Ejecutivas del SINAPA

El artículo 5° del Decreto 994/91 determina que los cargos con funciones ejecutivas son aquellos con incidencia en la gestión de políticas públicas, en el manejo de recursos presupuestarios, en la participación en la reforma del Estado en dependencias que prestan servicios esenciales. La cobertura de dichos cargos debe hacerse con estricta sujeción a los procesos de selección. Los cargos en cuestión son las Direcciones Nacionales o Generales, las Direcciones y las Coordinaciones. Si bien el régimen de funciones ejecutivas contempló en un primer momento solamente a las Direcciones Nacionales y Generales, luego fue incorporando las restantes, con funciones trascendentes por responsabilidad y complejidad y con gran cantidad de personal a cargo (Salas 2006). La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública, en resolución conjunta, debían verificar la adecuación al régimen de las unidades organizativas propuestas, a partir de su responsabilidad y acciones detalladas en su norma de creación, y su incorporación al Nomenclador de Funciones Ejecutivas. Si bien al inicio los cargos con Función Ejecutiva eran poco más de 200, en poco tiempo crecieron exponencialmente.

Por otro lado, debía considerarse la criticidad de las responsabilidades y acciones en cada caso, definiendo así cinco niveles. “Ese nivel de criticidad refleja complejidad, autonomía y responsabilidades diferentes y, consecuentemente, prescribe niveles retributivos diferenciados” (Salas, 2007: 146). En los hechos se ha visto que la determinación de la criticidad ha sido contingente y susceptible de presiones ante la ausencia de una metodología y un procedimiento reglado (Salas, 2007).

Como hemos dicho las funciones ejecutivas están integradas en el escalafón, por lo que cada puesto gerencial implica un cargo presupuestario, o sea su respaldo financiero, y un nivel escalafonario entre los tres niveles máximos (A, B o C).

3.2.2 Del acceso a los cargos con Función Ejecutiva

Como anticipamos, uno de los logros del SINAPA, fue establecer un sistema para verificar la idoneidad de los candidatos a ocupar la titularidad de un cargo con función ejecutiva. El proceso debía realizarse mediante convocatoria abierta y la autoridad política podía designar a partir de una terna. Y en caso que, fundadamente, considerase que ninguno de los candidatos cubriera acabadamente el perfil requerido, estaba facultada para declarar desierto el concurso y llamar a nueva convocatoria (Decreto 993/91).

En la posibilidad de elegir a partir de una terna se genera la existencia dialéctica entre la confianza, hacia la que se inclina la autoridad política y el mérito, necesaria para el desarrollo. De esta realidad da cuenta también la CIFP, cuando en el numeral 56 se solicita a los estados regímenes de mérito para el ingreso pero combinado con el nivel de confianza necesario por la naturaleza de la función en cada caso (Salas 2007).

Por otro lado se preveía la conformación de un Comité de Selección con cinco integrantes que tenía entre sus atribuciones identificar a los candidatos, evaluar los antecedentes y resultados, elevar la terna y establecer la metodología que se utilizaría para la comprobación de la idoneidad. En la conformación del Comité debía haber un equilibrio en cuanto al género y se preveía la participación, en calidad de veedores, por parte de las organizaciones sindicales, así como del Consejo Nacional de la Mujer y de la Comisión Nacional de Personas con Discapacidad. Pero como vimos el proceso no estaba regulado en etapas predeterminadas. Era el Comité quien decidía cual era la manera concreta en que se haría la selección, haciendo depender al sistema de la calidad de éste y de la experticia de sus miembros (Salas 2007). Esta característica era una debilidad del sistema, además de que lo hacía susceptible de presiones políticas para establecer procesos que favorezcan los deseos de la autoridad de turno.

3.2.3 De la estabilidad en la Función Ejecutiva

Otro de los puntos a los que hace referencia la Carta Iberoamericana de la Función Pública como norte a seguir en las regulaciones de la función directiva es la permanencia en estos cargos. A este respecto el SINAPA preveía que quienes fuesen designados en cargo con función ejecutiva mediante procesos de selección tenían derecho a ejercerlo por al menos cinco años. Además si obtenían la máxima calificación en las evaluaciones de desempeño de los últimos dos años del quinquenio, podían mantener la función ejecutiva por un único período adicional de dos años. Siempre hablando de la estabilidad en la función ya que luego de los doce meses que duraba el período de prueba, el funcionario adquiría la estabilidad en el empleo “y se posesiona del cargo presupuestario del nivel escalafonario asignado a la

función ejecutiva a la que haya accedido” (Salas, 2007: 153). Ello necesariamente es así dado el carácter constitucional de la estabilidad en el sistema normativo argentino, como ya lo hemos observado. Todo ello resguarda al funcionario de remociones discrecionales, dando el régimen como causales de remoción las razones disciplinarias, una calificación deficiente en las evaluaciones de desempeño o la supresión de la unidad organizativa de la que es titular por reformulación de la estructura orgánica. Este aspecto denota la búsqueda de consolidar una burocracia en consonancia con el modelo weberiano, el cual considera a la estabilidad en el empleo como un elemento que favorece la profesionalización, toda vez que da garantías ante las posibles presiones políticas y remociones y la posibilidad de desarrollar una carrera, pone al progreso como una expectativa cierta (INAP 2018).

En 2007 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dicta el fallo Madorrán, que confirma y consolida la estabilidad propia en el empleo público consagrada en el texto constitucional. Interpreta la Corte diferenciando la “protección contra el despido arbitrario” de la “estabilidad del empleado público”. Ello implica distinguir dos órdenes laborales distintos: uno del ámbito privado donde se permite el despido injustificado abonando la correspondiente indemnización, y otro el ámbito público donde no hay posibilidad de despido injustificado.

3.2.4 Evaluación de desempeño, capacitación y retribución de los funcionarios ejecutivos

Siguiendo con los lineamientos de la CIFP en los que se indican como necesarias reglas de evaluación y rendición de cuentas, el régimen del SINAPA contiene también

esta herramienta. La Resolución 993/94 de la ex Secretaría de la Función Pública⁵⁴ la normaba las evaluaciones de desempeño de los funcionarios ejecutivos. En primer lugar, el funcionario debe formular un Plan de Gestión sobre las directivas de la Autoridad Política a la que reporta. Esto se realiza al inicio del período de evaluación (anual) e implica los objetivos, actividades y resultados a alcanzar. El Plan tiene que ser aprobado por su Autoridad Superior. Luego de seis meses se hace una primera evaluación parcial, en la que el Plan inicial puede ser reformulado a partir del Informe de Avance Parcial que el mismo funcionario realiza y en función de las directivas de sus superiores (Salas, 2007). Al cumplirse los doce meses el funcionario debe detallar su actuar, los resultados obtenidos así como las explicaciones por lo no alcanzado en un Informe Anual de Gestión, cuya evaluación realiza su superior e integra la calificación global junto con un informe sobre aptitudes gerenciales⁵⁵. Las calificaciones se gradúan en cinco posiciones y una calificación en la máxima da la posibilidad de acceder a la Bonificación por Desempeño Destacado, una vez al año. Se requiere al menos la calificación “bueno” para mantenerse en el cargo y es necesaria, junto con la capacitación, para el progreso horizontal en la carrera⁵⁶.

Como vimos la norma que regula el sistema da cuenta de un proceso de gestión del desempeño donde prevé un diálogo estructurado entre ejecutivo y autoridades políticas, que en los hechos se hizo difícil de concretar ante la falta de hábito en la

54 El régimen de Evaluación de Desempeño que regula es el vigente, si bien tiene algunas diferencias a partir del dictado de normativa propia del SINEP, por ello al referirnos al mismo lo haremos en tiempo presente en todo aquello que se regule idénticamente en la actualidad.

55 Puntualmente son planificación, organización, conducción, control de resultados, anticipación, toma de decisiones, resolución de problemas, negociación, objetividad, representación institucional, comunicación e iniciativa.

56 Al estar inserto en la carrera administrativa por el nivel escalafonario también los funcionarios con función ejecutiva progresan horizontalmente de grado. Al finalizar en la función ejecutiva, mantendrán el nivel y grado alcanzado.

planificación, la imprecisión en la definición de objetivos, y la subestimación que hacían los funcionarios de los resultados y metas como camino hacía desempeños exitosos que puedan ser medidos (Salas 2007).

La capacitación se vehiculizaba a través de un programa específico a cargo del INAP (Alta Gerencia Pública). En el primer año debía aprobarse el curso básico del programa bajo pena de no poder obtener la máxima calificación en la evaluación de desempeño (artículo 58).

La retribución por su parte estaba compuesta por la asignación básica que correspondía al nivel escalafonario asociado al cargo más el adicional por el grado personal alcanzado en el escalafón y un suplemento por Función Ejecutiva que se percibía en tanto se ejerciera el cargo.

3.2.5 Logros y dificultades del SINAPA

Uno de los mayores logros del régimen de cargos con función ejecutiva del SINAPA, fue la instauración de los procesos de selección como medio para acceder a la titularidad de los cargos. Era la primera vez que la autoridad se autolimitaba en la designación de personal en estos cargos. Cargos particularmente sensibles por su incidencia en el proceso de políticas públicas, así como en el control presupuestario y en la prestación de servicios esenciales.

Los primeros años de la puesta en funcionamiento del Régimen de Cargos con Función Ejecutiva fueron los más auspiciosos. Entre 1993 y 1994 se realizaron 750 designaciones mediante procesos de selección. Entre 1993 y 1999 fueron 1572 los procesos de selección de cargos directivos conforme se regulaba en el SINAPA. Se trataba de una situación inédita y notablemente mejor de lo que había ocurrido hasta ese momento. Sin embargo hacia fines de los noventa los procesos de selección se

fueron reduciendo hasta prácticamente detenerse. De esta manera un instrumento que implicaba un cambio organizacional importante, que permitía establecer expectativas de los comportamientos de la administración, tales como imparcialidad, ajuste a la norma, racionalidad en la distribución de los cargos, no tuvo el efecto deseado como cambio institucional, pero fue un paso importante.

Entre las causas podemos encontrar la dificultad en la asignación de un perfil estratégico a las unidades de Recursos Humanos que se instauraron en cada jurisdicción en 1993, manteniendo en su mayoría un perfil tradicional administrativo, las fuertes presiones políticas en el desarrollo de los procesos de selección de funciones ejecutivas, sobre todo a partir de la creación de nuevos organismos descentralizados (Salas, 2005; Zuvanic, 2016). En este sentido la falta de un procedimiento reglado para que el Comité lleve adelante los procesos no ayudaba a su transparencia completa y previsibilidad. Asimismo la extensa duración de la estabilidad ayudó a hacer más rígido el sistema, generando fuertes tensiones en los equipos de trabajo a la hora del cambio de autoridades (Salas 2005).

Por otro lado la original idea de cargos que por sus características excepcionales debían considerarse como ejecutivos a partir de una minuciosa ponderación de sus responsabilidades y acciones, se fue desvirtuando. En el dictado del Decreto 994/91 se establecían 95 cargos con función ejecutiva y se preveía incorporar paulatinamente unos 125 más. Sin embargo el crecimiento fue bastante mayor, llegando en 1998 a 1105 cargos. Por un lado respondió a la creación de los nuevos organismos descentralizados pero también a presiones políticas. Los cargos en cuestión tenían un atractivo evidente desde el punto de vista retributivo, del status y de la estabilidad y se veía numerosas veces la sobrevaloración de los mismos para ser incluidos en el Nomenclador, maquillando lo que en realidad son cargos “políticos” o “de confianza”

(Salas 2007). “A ello se suma la falta de un procedimiento reglado sistemáticamente para incluir a los cargos en el nomenclador, lo que conduce a una fuerte negociación política para asignarles el nivel correspondiente, a provocar distorsiones en el número de cargos ejecutivos entre las jurisdicciones y también en los niveles de criticidad otorgados de manera diferente para cargos equivalentes” (Salas, 2005: 40).

Es importante destacar, en diciembre de 1998, la firma del primer Convenio Colectivo General de Trabajo para la Administración Pública Nacional (Decreto 66/1999) con las asociaciones sindicales con representación en el ámbito nacional, la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación Trabajadores del Estado (ATE)⁵⁷. En 1992 se había dictado la Ley N° 24.185 que regulaba las negociaciones colectivas entre la Administración y sus empleados, dando el marco necesario en función de las particularidades propias de esta relación.

El primer cambio de gobierno que transitó el sistema, en 1999, demostró la falta de confianza poniéndolo en suspensión. La ley de leyes de ese año⁵⁸ congeló las vacantes financiadas, intimó a jubilarse a quienes estaban en condiciones y creó un Régimen de Retiros Voluntarios al que se adhirieron muchos agentes, entre ellos varios AGs. A las restricciones presupuestarias debe sumarse la falta confianza del nuevo gobierno en quienes ocupaban los cargos críticos, como posibles partidarios del gobierno anterior. Ante ello se dicta la Ley N° 25.344, de Emergencia Económico-Financiera, que en su artículo 5° facultaba al Poder Ejecutivo a dejar sin efecto por razones de servicio la asignación de funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes cuyos titulares gozaran de estabilidad, correspondientes a los tres (3) niveles superiores (Salas y Bonifacio, 2016, Zuvanic 2016). Si bien ya se había iniciado en el

⁵⁷ En diciembre de 1998 firma UPCN. ATE lo hace en enero de 2001.

⁵⁸ Ley de Presupuesto N° 25.237 del 28 de diciembre de 1999.

gobierno anterior, se comienza a afianzar la modalidad de las designaciones transitorias en cargos con función ejecutiva sin procesos de selección.

3.3 La corta vida de los Gerentes Públicos

Luego del frustrado intento de eliminar los AGs, de la suspensión del régimen de selección de los funcionarios ejecutivos, a los que se consideraba la mayor debilidad del SINAPA (Zuñanic, 2016), y la falta de confianza, el gobierno de De la Rúa intentó implementar un sistema directivo basado en un modelo de posiciones, que no llegó a prosperar, pero nos parece importante su mención en este trabajo.

El Decreto 992/2001 estableció un sistema de administración de Unidades Ejecutoras de Programa para la gestión de programas presupuestarios en las jurisdicciones. Ante el peligro de duplicar responsabilidades y tareas con unidades organizativas establecidas, se preveía, en caso de que se configure el supuesto, la eliminación simultánea de las unidades organizativas afectadas y la reubicación del personal involucrado. En los considerandos del decreto se preveía la incorporación de la figura de "Gerente de Programa" como responsable de cumplir los objetivos de un programa presupuestario en condiciones preestablecidas de eficiencia, eficacia y calidad de gestión, los Gerentes Públicos.

Los gerentes eran responsables de cumplir con el Compromiso de Resultados de Gestión Inicial y sometidos a un Sistema de Evaluación de Resultados. Su prestación de servicios tenía carácter transitorio, finalizaban con el ejercicio presupuestario, y no integraban el régimen de carrera. Eran elegido por un Comité ad hoc, entre los primeros cinco candidatos a partir del Plan de Gestión que presentaban.

Administraban los recursos de la Unidad Ejecutora y también un régimen de incentivos para el personal de las mismas. Su remuneración era fijada en un acuerdo y

podían percibir hasta un 30% más de la misma como incentivo en caso de obtener resultados extraordinarios en su evaluación.

Algunos de los organismos en los que se intentó implementar fueron la ANSES, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y la Oficina Anticorrupción. Los sucesos de fines del 2001 no ayudó a su consolidación. Los sucesivos cambios de gabinete trajo consigo la remoción de los gerentes de turno, llevando a su discontinuidad (Zuvanic, 2006).

3.4 El camino de los funcionarios ejecutivos luego de la crisis del 2001

Debido a la situación de emergencia por la salida intempestiva del Gobierno de la Alianza, Rodríguez Saá asume como presidente interino y continúa el congelamiento de vacantes mediante el Decreto 25/01. Por su parte el Presidente de la Cámara de Diputados en ejercicio del poder ejecutivo, Eduardo Camaño, dicta el Decreto 25/02 que establece el cese en las funciones ejecutivas de aquellos funcionarios que hubieran sido designados transitoriamente para ejercer cargos de tal carácter, así como de contratados con remuneraciones y responsabilidades equivalentes a cargos con funciones ejecutivas y/o gerenciales.

El gobierno encabezado por Eduardo Duhalde⁵⁹, consideró que la transitoriedad de su gestión hacía inconveniente la convocatoria a procesos de selección para estos cargos (Salas, 2005). Así siguió con la designación transitoria en cargos con función ejecutiva, sobre todo a partir del dictado del Decreto 1140/02. El mismo autoriza la cobertura transitoria de cargos incluidos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas, exigiendo que las personas propuestas satisfagan los requisitos para el acceso a los cargos. Hacia 2003 el 56% de los cargos había sido ocupado conforme lo prescribía

⁵⁹ El 2 de enero de 2002 Eduardo Alberto Duhalde es proclamado Presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa.

el SINAPA, 20% se encontraba vacante y 24% se trataba de designaciones transitorias (Ferraro, 2006).

En 2003 accede a la Presidencia Néstor Kirchner⁶⁰. Durante su gestión se consolidó el proceso de designaciones transitorias, siendo muy pocos las convocatorias a concursos. Entre 2003 y 2007 se realizan 131 convocatorias para procesos de selección para cargos con función ejecutiva (Bonifacio y Salas, 2016). Un hito importante de su gestión es la firma del segundo Convenio Colectivo de Trabajo General, homologado por el Decreto 214/2006⁶¹ aplicándose también al SINAPA y reforzando el sistema de mérito mediante procesos de selección para el acceso a cualquier cargo.

3.5 El Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)

En 2008, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner⁶², se firma el Convenio Colectivo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto 2098/2008, en reemplazo del SINAPA. Se continuó con la manda constitucional y de las leyes N° 24.185 y 25.164⁶³ al firmar el convenio con UPCN y ATE. El SINEP refleja el aprendizaje y mejora del caso argentino.

Respecto del sistema de carrera se mantiene la posibilidad de promoción horizontal en la carrera mediante el progreso de grados y tramos a partir de la capacitación y evaluación del desempeño; y la progresión vertical mediante el acceso

⁶⁰ Néstor Carlos Kirchner asume la presidencia el 25 de mayo de 2003.

⁶¹ El primero es el homologado por el Decreto 66/99.

⁶² El 10 de diciembre de 2007 Cristina Fernández de Kirchner asume la Presidencia de la Nación.

⁶³ Ley N° 24.185, promulgada el 16/12/1992, establece las disposiciones que rigen las negociaciones que se celebran entre la Administración Pública Nacional y su empleados. La Ley N° 25.164, promulgada el 06/10/1999, es la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

a niveles escalafonarios superiores mediante los procesos de selección diseñados para ocupar cargos o funciones de mayor responsabilidad, complejidad y autonomía. En todos los casos el ingreso debe hacerse mediante proceso de selección.

Se mantiene también el régimen de funciones ejecutivas dentro del sistema de carrera del SINEP y se mejoran aspectos importantes que habían mostrado debilidades como la cuestión de las etapas en el proceso de selección, del período de estabilidad en la función o la creación de jefaturas.

Sin embargo, adelantamos que no se logró modificar la realidad de las designaciones transitorias, haciendo caer en letra muerta varios aspectos. A continuación veremos las características más relevantes del SINEP.

3.5.1 Características del régimen de funciones ejecutivas del SINEP.

El SINEP define a los cargos con función ejecutiva al puesto de trabajo que comporte la titularidad de una Unidad Organizativa de nivel superior a Departamento, aprobada en la respectiva estructura organizativa e incorporada al Nomenclador respectivo. Asimismo los clasifica en cuatro niveles de criticidad: nivel I – Director Nacional; nivel II – Dirección de Primera Apertura; nivel III- Dirección de Segunda Apertura y nivel IV - Coordinación General, Regional o Temática.

3.5.2 Del ingreso y la estabilidad.

El artículo 19 del SINEP establece que el personal sólo podrá acceder a la titularidad de un puesto con Función Ejecutiva mediante el Sistema de Selección Abierto de conformidad con el presente convenio. A diferencia del SINAPA esta modalidad de concurso es obligatoria, permitiendo presentarse a cualquier ciudadano.

Por otro lado se mantuvieron los cinco años de estabilidad en la función para aquellos que accedan a la titularidad de un cargo, pero no se repite la previsión de los dos años más en el cargo en caso de evaluaciones de desempeño con la máxima calificación. De esta manera se optó por acotar el período de estabilidad funcional.

A diferencia del SINAPA, el SINEP establece las etapas que deben integrar el proceso de selección: a) Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales, b) Evaluación Técnica, c) Evaluación mediante Entrevista Laboral y d) Evaluación del Perfil Psicológico. Por otro lado se incorpora la exigencia a los candidatos de la presentación de un Proyecto de Gestión Institucional sobre la base de las directivas emanadas de las Autoridades Superiores de las que dependa la función a cubrir y de la misión, responsabilidad y acciones, como parte de la evaluación técnica. Esta última etapa representa el 60% del puntaje final, lo que es importante porque debe ser anónima y busca la imparcialidad de quienes califican.

Las particularidades de cada una de las etapas, así como la ponderación que deben tener en la calificación final están previstas en las distintas normas que regulan el proceso de selección: Resolución exSGP 39/2010, Resolución exSG 166/2015 y Resolución SEP 82/2017. Las dos primeras regulan tanto los procesos de cargos simples como aquellos con función ejecutiva. La tercera regula exclusivamente el acceso por concurso a los cargos directivos, centrandolo todo el proceso en la Secretaría de Empleo Público. El Comité de Selección mantiene los cinco integrantes y los mismos veedores. La Resolución SEP 82/2017 incorpora la figura del Coordinador Concursal, designado por la Secretaría de Empleo Público, que tiene atribuciones administrativas y de asesoría.

Entre las atribuciones del Comité se encuentra la de aprobar el perfil requerido para el cargo con los requisitos exigibles para el cargo con función ejecutiva

correspondiente. Además de las particularidades del perfil concreto, los candidatos deberán acreditar los requisitos correspondientes para el nivel escalafonario A en el supuesto de funciones clasificadas en el nivel I y II, del nivel escalafonario B en el caso de funciones clasificadas en el nivel III, y en los niveles escalafonarios B o C, según corresponda, para aquéllas clasificadas en el nivel IV. Para el caso del nivel A, los requisitos son título de grado pertinente, especialización avanzada en la materia acreditable mediante posgrados, experiencia laboral atinente de seis años y experiencia en conducción de equipos de tres años; para el nivel B: título de grado o terciario pertinente, especialización mediante cursos, experiencia de tres años y conducción de dos años. El nivel C comparte el primero y el último requisito con el B. La reglamentación prevé que el ítem referido a especialización debe ajustarse a los lineamientos, que en materia de horas acreditables, regula el Ministerio de Educación, y puede ser complementado por actividades académicas de rigor científico. La Resolución exSG 166/2015 flexibilizó este requisito permitiendo acumular horas mediante distintos estudios, publicaciones, docencia y otras formas de acreditar competencia. La Resolución SEP 82/2017 mantiene esta previsión.

La designación final surgirá de la terna numerada, en caso de que se haya previsto esta posibilidad en la convocatoria, o del orden de mérito que confeccione el Comité.

La estabilidad en el empleo se adquiere transcurridos doce meses de prestación efectiva de servicios, a) habiendo acreditado idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas objetivos establecidos para la gestión, b) obteniendo certificado definitivo de aptitud psicofísica. Mientras no se goce de estabilidad la designación puede ser cancelada por la autoridad que designó, por ejemplo, por no aprobar las evaluaciones de desempeño.

La estabilidad en el empleo significa el goce del derecho constitucional del artículo 14 bis, independientemente de la estabilidad en la función ejecutiva.

3.5.3 Evaluación de desempeño, retribución y capacitación.

Respecto de la evaluación de desempeño no se dictó nueva normativa, manteniéndose vigente la Resolución ex SFP 993/94. El SINEP establece la graduación en cuatro niveles: destacado, bueno, regular y deficiente. Podemos agregar que la herramienta concreta tiene muchas similitudes en su confección con las utilizadas en los modelos de posiciones, su implementación terminó derivando en un trámite administrativo, y en ocasiones, también incumplido. Ello demuestra la dificultad de introducir elementos propios del modelo gerencialista sin atener a las particularidades organizativas e institucionales.

Recientemente se dictó la Resolución SEP 31/2018 que considera a la falta de cumplimiento en tiempo y forma de los procesos de evaluación de desempeño del personal en distintos períodos como causal para configurarse el supuesto previsto en el artículo 39 de la Resolución ex SFP N° 21/93⁶⁴, y decide asignar al personal, entre los que se encuentran varios cargos con función ejecutiva, la calificación de “Bueno”.

El suplemento por función ejecutiva sigue siendo remunerativo y bonificable⁶⁵, y los Planes de Capacitación contemplarán especialmente actividades para el desarrollo y acreditación de competencias directivas para quienes ejerzan funciones ejecutivas y de jefatura, las que podrán ser obligatorias para la satisfacción de las exigencias para la promoción de grado y/o tramo.

⁶⁴ ARTICULO 39 -- El personal que no fuera evaluado por las razones fundadas aludidas en el artículo 41 del Anexo I al Decreto N° 993/91, y siempre que las mismas no fueran causadas por los agentes a evaluar, obtendrá la calificación BUENO en ese período de evaluación.

⁶⁵ Hacia el final del SINAPA se introduce esta previsión.

A diferencia de otros países la capacitación es obligatoria y necesaria para progresar en la carrera. El Instituto Nacional de la Administración Pública lleva adelante, junto con distintos actores los Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) y Planes Anuales de Capacitación (PAC). Por otro lado hay programas de becas con universidades y existe el Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap) integrado por representantes del Estado y de las asociaciones sindicales.

3.5.4 Las funciones de Jefatura

Si bien no integran la ADP, el SINEP también innovó respecto de otros países al incorporar las funciones de Jefatura, a las que define como el ejercicio de los puestos de trabajo que comporten la titularidad de una Unidad Organizativa de igual o inferior nivel a Departamento, formalmente establecida en la estructura organizativa respectiva, o que impliquen las funciones de Coordinación o Supervisión en los términos del Artículo siguiente que, sin comportar titularidad de unidad organizativa, estén identificados como tales en el Nomenclador, las que a su vez son clasificadas en tres niveles de criticidad: Jefatura de Departamento, Coordinación Programática o de Proyecto Especial; Jefatura de División y Supervisión.

En el caso de funciones de Jefatura el sistema de selección debe ser General, es decir pueden participar del mismo sólo quienes ya son empleados públicos. Y para quienes accedan a la titularidad de un cargo la estabilidad funcional es de tres años.

3.5.5 El auge de las designaciones transitorias en cargos con Función Ejecutiva

Como hemos visto en los últimos años del SINAPA las designaciones en cargos con función ejecutiva mediante procesos de selección fueron disminuyendo sustancialmente, hasta casi quedar como una rareza, a partir de la expansión de las

designaciones transitorias o designaciones por exclusiva confianza. La primera norma que prevé este tipo de designaciones es el Decreto 1140/2002, el cual establece que los cargos cubiertos bajo esta modalidad deberán ser cubiertos conforme los sistemas de selección previstos dentro del plazo de ciento ochenta días hábiles, previsión que tampoco se cumplía ya que se prorrogaba indefinidamente. El SINEP no logró modificar esta realidad, habiéndose realizado 12 convocatorias para cubrir cargos con función ejecutiva entre 2008 y 2013 (Bonifacio y Salas, 2016).

En un primer momento, y debido al contexto de emergencia y crisis se vio la modalidad como un instrumento legítimo para el acceso rápido de equipos de confianza, pero su uso se intensificó y se hizo extensivo a toda la administración. Las prioridades de las necesidades directivas son aquellas de la autoridad política, que en general están influenciadas por las cuestiones coyunturales y de corto plazo (Zuvanic y Dieguez, 2016).

Esta tendencia se pronunció durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner y se mantuvo con la presidencia de Mauricio Macri⁶⁶. Otro de los indicadores es el progreso en la creación de cargos y su incorporación al Nomenclador de Cargos con Funciones Ejecutivas. En 2009 los cargos en el nomenclador eran de 1563, incrementándose en 2031 en 2011 y llegando a 2767 a fines de 2015. “Por no sustanciarse los concursos para su cobertura, el nomenclador parece haberse convertido en un escalafón privilegiado con sueldos elevados bajo el régimen de la politización” (Bonifacio y Salas, 2016: 5-6). Asimismo hacia fines de 2015 el 78% de

⁶⁶ Mauricio Macri asume la presidencia el 10 de diciembre de 2015.

los cargos de Director Nacional y Director General estaban cubiertos por alguna modalidad transitoria⁶⁷.

Mauricio Macri al iniciar su mandato crea cuatro nuevos ministerios, con el correspondiente incremento de cargos con función ejecutiva. En marzo de 2018 se dicta el Decreto 174/2018 que pretende racionalizar la estructura del Estado y dinamizar la gestión, al reducir los niveles de intermediación entre la toma de decisiones políticas y los cargos ejecutivos. Ello implicó la eliminación de numerosos cargos políticos, principalmente extraescalafonarios, y una reducción del 20% en los cargos de Director Nacional y General (Gasparín y Dieguez, 2018). Finalmente en septiembre de 2018 se dictó el Decreto 801/2018, que reduce los ministerios a diez y crea la figura inédita en el derecho administrativo de Secretaría de Gobierno, poniéndola por sobre las Secretarías de Estado, adquiriendo esta categoría los ministerios suprimidos. En rigor el gabinete se contrajo, manteniendo la cantidad de cargos, incluso aquellos que integraban las unidades de coordinación administrativa de los ministerios.

La modalidad de las designaciones transitorias además de exceptuar el concurso, de ser necesario, autorizan una excepción al cumplimiento de los requisitos mínimos del cargo en cuestión. Esta variable creció con las designaciones pasando a configurarse en la mayoría de los casos. Es importante destacar que el no cumplimiento de los requisitos no implica que los directivos públicos no sean profesionales, sino que no están necesariamente preparados para el cargo. De hecho en 2015 el 72% del personal que integraba la alta gerencia era profesional pero sólo el

⁶⁷ Es importante resaltar la existencia en el SINEP del instituto de la subrogancia. El mismo está regulado en el Título X y se diferencia de las designaciones transitorias en que sólo puede ser utilizado por personal de planta permanente y tiene una duración de tres años.

32% cumplía con los requisitos del cargo, pasando esos porcentajes a 66% y 18% en 2017 (Gasparín y Dieguez, 2018).

La Resolución SEP 20/2018 aprueba el “Proceso de Cobertura Transitoria de Cargos con Funciones Ejecutivas” y prevé que en caso que el candidato no cumpla los requisitos del cargo la autoridad superior de la que dependa el cargo deberá incorporar un informe circunstanciado de las aptitudes, capacidades, antecedentes profesionales o de experiencia laboral con que cuenta el postulante para acreditar el requisito de idoneidad para ejercer el cargo (artículo 4°).

Por otro lado y previamente, con el Decreto 227/2016 se puso en cabeza del Jefe de Gabinete de Ministros la competencia para toda designación en cargos inferiores a Subsecretario, con excepción de aquellos correspondientes a la Presidencia. Asimismo con el dictado del Decreto 1165/2016, se faculta a los Ministros, Secretarios de la Presidencia, y autoridades máximas de organismos descentralizados, a prorrogar las designaciones transitorias que oportunamente fueran dispuestas, poniendo una fecha tope que no podía excederse, fecha que también se prorrogó. Luego el Decreto 355/2017 faculta a los Ministros, Secretarios de la Presidencia y a titulares de descentralizados a designar personal en planta permanente, luego de los procesos de selección y deja las designaciones transitorias para el Jefe de Gabinete⁶⁸. Recientemente se ha dictado el Decreto 1035/2018 donde se repite el sistema existente respecto de las designaciones transitorias, extendiendo el plazo de las prórrogas hasta el 31 de diciembre de 2019, y prevé que la Secretaría de Gobierno de Modernización podrá iniciar los procesos de selección dentro de los 180 días, según el cronograma que establezca y las jurisdicciones deberán suministrar la información

⁶⁸ Luego del dictado del Decreto 801/2018 que crea las Secretarías de Gobierno, mediante el Decreto 859/2018 también se faculta a estas últimas a designar en planta permanente.

que le requiera para tal fin⁶⁹. La misma autoridad que designa transitoriamente puede limitarlas en cualquier momento.

Las designaciones transitorias implican una alta flexibilidad, así como una disminución de las capacidades estatales y de memoria institucional (Zuñanic y Dieguez, 2016). Uno de los mayores determinantes de esto es la alta rotación, que en los casos de una gestión de gobierno estadísticamente se comprobó que no incide tanto el cambio de ministros como si lo hace el cambio de secretarios de Estado (Pomares et al. 2015). Pero ante un cambio de gestión de gobierno los cambios suelen ser más drásticos, de quienes ocupaban cargos directivos en 2016 el 25% fue reemplazado, mientras que en el 2017 solo el 9% se mantenía en el cargo (Gasparín y Dieguez, 2018).

En los últimos tres años han comenzado a realizarse concursos de cargos con función ejecutiva en la Administración Central. En ese período se iniciaron 182 procesos concursales⁷⁰, sobre un universo de casi 2.400 cargos⁷¹. De ese total 44 quedaron desiertos y más de la mitad de procesos de selección iniciaron a menos de un año de que finalice el período presidencial. Ello implica que quienes hayan ganado el concurso en estos no tendrán todavía estabilidad al comenzar una nueva gestión. Esta situación debería ser evitada, como en la última reforma en Chile donde se limitan los concursos, al menos, en los últimos 8 meses de gobierno.

De todos modos, mientras esto ocurre, las designaciones transitorias siguen al orden del día. Pomares arriesga una posible explicación de la buena salud de la que gozan este tipo de designaciones, ella entiende que “los mecanismos establecidos en

⁶⁹ La norma deroga los Decreto 1140/2002 y 1165/2016.

⁷⁰ Hasta el 27/05/2019, sobre la base de Boletín Oficial de la República Argentina.

⁷¹ Datos publicados por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional en <https://mapadestado.jefatura.gob.ar/>

el régimen del empleo público para evaluar al personal y determinar las promociones y designaciones en los cargos más altos no funcionan correctamente o son ineficaces para garantizar el control y la subordinación del personal de carrera a las autoridades políticas” (Pomares et al., 2015: 4-5).

Bonifacio y Salas al indagar sobre los motivos que han impedido la consolidación de un régimen de ADP en nuestro país, exponen cuatro hipótesis que pueden traer luz sobre la situación actual y posibles caminos que recorrer, por lo que las exponemos sucintamente. La primera hipótesis sostiene que los motivos se basan “en la acción combinada de los rasgos que predominan en la cultura política y el tipo de diseño adoptado por el régimen” (Bonifacio y Salas, 2016: 6). Se ve necesario que existan cargos de la ADP de libre nombramiento. Una segunda hipótesis considera que hubo una coalición promotora que impulsó la reforma que la sostuvo durante años hasta que la misma coalición se desarticuló. La tercera hipótesis se funda en el papel de la brecha de implementación de las políticas públicas donde se omite considerar varios factores cruciales, como el apoyo de los actores con derecho a veto y los cambios de comportamiento. La última hipótesis considera que los cambios institucionales son incrementales y llevan tiempo ocurrir.

Esta última explicación nos parece que refleja con mayor justicia lo ocurrido en estos años en nuestro país, respecto de la regulación de la ADP. En el siguiente capítulo trataremos de indagar algunas de sus implicancias.

3.6 Cuadro comparativo de los sistemas de ADP de los países analizados

País	Chile	Perú		Argentina		
Nombre	Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)	Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP)	Directivos Públicos	Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG)	Régimen de Funciones Ejecutivas en el SINAPA	Régimen de Funciones Ejecutivas en el SINEP
Norma de Creación	Ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral (2003)	Decreto Legislativo 1024 de 2008	Ley N° 30.057 del Servicio Civil (2013)	Decreto N° 3687/1984	Decretos N° 993/1991 y 994/1991	Decreto N° 2098/2008
Contexto institucional de la reforma	Escándalo de corrupción (MOP-GATE), credibilidad del gobierno dañada, acuerdo legislativo e impulso de reforma	Delegación legislativa en el Ejecutivo, nueva oportunidad de profesionalización luego de reformas fallidas	Luego de la experiencia del CGP, se dicta ley para todo el Servicio Civil	Restauración de la democracia luego de dictadura militar	Contexto de emergencia económica y reforma del Estado	Primer Convenio Colectivo Sectorial.
Objetivo de la reforma	Transparencia. Separación del Servicio Civil en dos estratos, puestos de carrera y cargos directivos despolitizados	Profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la administración pública; e impulsar la reforma del Servicio Civil.	Régimen para directivos que pretende ser definitivo	AG como agentes de cambio, que contagiaran al resto de la Administración Pública, valores y criterios modernos y de acuerdo con la nueva etapa democrática del país	Incorporación de cargos directivos en un esquema de carrera.	Incorporar los aprendizajes del régimen del SINAPA para hacer un sistema supervisor.
Modalidad de ingreso	Proceso de selección para cargo específico. Dependiendo del nivel jerárquico del cargo, el CADP o un Comité de Selección eleva de 3 a 4 candidatos a la autoridad para que designe.	Proceso de reclutamiento y selección a cargo de SERVIR. Quienes son seleccionados pasan a formar parte del CGP y se les asigna a un destino.	Los procesos están descentralizados en los organismos que requieren los directivos. También hay directivos designados por confianza	Riguroso proceso de selección para poder acceder al Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG). Programa de 30 meses que de aprobarlo se pasa a formar parte del CAG.	Proceso de selección a cargo de un Comité de Selección con amplias facultades para definir las etapas del proceso. Designación a partir de terna.	Proceso de selección a cargo de un Comité de Selección con etapas definidas. Designación a partir de terna.
Estabilidad/	Permanencia por períodos de 3 años con posibilidad de	Los Gerentes son asignados por períodos	Los directivos públicos son designados por	Estabilidad como derecho constitucional.	Estabilidad en el empleo luego de 12 meses, como	Estabilidad en el empleo luego de 12 meses, como

Permanencia	renovación por dos períodos más. Permanencia sujeta a desempeño. Se puede pedir la renuncia por razones de confianza.	de tres años, renovables. Durante ese período gozan de estabilidad y sólo se pueden prescindir de sus servicios por cuestiones de rendimiento, disciplina y ética. Sin asignación puede estar hasta dos meses con goce de sueldo, luego hasta los doce meses sin goce de sueldo.	tres años con posibilidad de renovar hasta en dos oportunidades por el mismo período, en caso de evaluaciones de desempeño satisfactorias.	Quienes ingresaban al PROFAG debieron firmar un compromiso de prestación de servicios en la Administración por un mínimo de 6 años de modo que quienes no cumplieran con esa obligación, debían resarcir económicamente los gastos incurridos. Permanencia en destino de 3 años renovables por 2 años más.	derecho constitucional. Estabilidad funcional por 5 años con posibilidad de un período adicional de 2 años.	derecho constitucional. Estabilidad funcional por 5 años.
Desempeño	Los Altos Directivos Públicos suscriben Convenios de Desempeño con su superior. Duran tres años incluyen las metas anuales, objetivos, indicadores y medios de verificación en los que se basa el desempeño.	La evaluación de metas definidas en los Convenios de Asignación y las metas definidas por SERVIR y la evaluación de competencias.	Los Directivos Públicos cuentan con un ciclo de gestión del rendimiento que tiene etapas de planificación, establecimiento de metas y compromiso, seguimiento y monitoreo, evaluación de desempeño anual y retroalimentación.	Evaluación de desempeño anual necesaria para promover en la carrera.	Plan de Gestión sobre las directivas de la Autoridad Política a la que reporta. Informe Anual de Gestión, cuya evaluación realiza su superior e integra la calificación global junto con un informe sobre aptitudes gerenciales.	El SINEP establece la graduación en cuatro niveles: destacado, bueno, regular y deficiente.
Capacitación	La Ley N°20.955 exigió al SADP el deber de diseñar e implementar programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo para ADPs, los que deben contar con la aprobación del CADP.	A cargo de SERVIR y la realiza por distintos medios: el Encuentro Anual de Gerencia Pública, la participación en el Programa de Alta Gerencia que dicta la ENAP y	De dos tipos: formación laboral que apunta la mejora continua respecto de las funciones concretas y las necesidades institucionales y la formación profesional articulada con	Inicial en el PROFAG. Luego formación continua.	Capacitación a través de un programa específico a cargo del INAP (Alta Gerencia Pública y Formación Superior).	El INAP lleva adelante, junto con distintos actores los Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) y Planes Anuales de Capacitación (PAC). Por otro lado hay programas de becas con universidades y existe el Fondo de

		<p> cursos cortos de especialización que se realizan con los equipos de trabajo</p>	<p> universidades.</p>			<p> Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap)</p>
<p> Remuneración</p>	<p> La Asignación de Alta Dirección Pública es una bonificación especial que se adiciona a su remuneración y que depende del porcentaje de cumplimiento de los convenios</p>	<p> Una asignación básica y, de corresponder, una bonificación por cambio de residencia habitual; además puede ser receptor de un incentivo a la productividad y buen desempeño. La remuneración será solventada de manera compartida entre la entidad receptora y SERVIR.</p>	<p> La retribución se determina en base a cinco criterios: clasificación de la entidad, nivel organizacional, nivel de reporte, rango presupuestal y categoría de dirección. A ello se suma la valorización ajustada que se determina con base en la función del puesto y el número de personas bajo la dirección.</p>	<p> Escalafón propio con escala salarial correspondiente.</p>	<p> Asignación básica correspondiente al nivel escalafonario asociado al cargo más el adicional por el grado personal alcanzado en el escalafón y un suplemento por Función Ejecutiva.</p>	<p> Asignación básica correspondiente al nivel escalafonario asociado al cargo más el adicional por el grado personal alcanzado en el escalafón y un suplemento por Función Ejecutiva.</p>

Elaboración propia

Capítulo IV

4. Conclusiones

En las secciones anteriores de esta tesis hemos intentado responder las dos primeras preguntas que nos hicéramos en la introducción, esto es ¿cómo han hecho algunos países para combinar los principios de mérito y confianza en la selección de sus directivos públicos? ¿en qué contextos y qué circunstancias los han llevado a definir sus mecanismos? Lo hemos intentado mostrando como se ha ido desarrollando la dialéctica entre el mérito y la confianza en la ADP, en las experiencias de otros países y del nuestro en particular. Hemos tratado de analizar esta relación en los distintos subsistemas que conforman la ADP y especialmente en lo referido al ingreso y designación. Hemos hecho el trayecto a través del análisis de las reformas de la ADP que se hicieron en los casos elegidos y del camino recorrido luego, donde la dialéctica mérito confianza ha tenido un papel significativo. Hemos realizado el análisis desde el prisma propuesto por Prats i Català, destacando cuales han sido los elementos constituyentes de los cambios y las continuidades institucionales, y a la luz de las propuestas para la ADP de la CIFP. Finalmente hemos tratado de plasmar todo ello en el cuadro comparativo.

En este último capítulo de la tesis, trataremos de responder las últimas preguntas con que iniciamos esta tesis: ¿es posible un mecanismo de designación de directivos públicos en Argentina que contemple la dialéctica mérito-confianza de manera sostenible en el tiempo? ¿qué características debería tener? Para responderlas intentaremos proponer líneas de acción a partir de la experiencia recogida en los casos y en la bibliografía sobre la materia, del marco institucional actual, de los posibles factores de cambio institucional y que tenga como objeto una ADP que cumpla un rol

central ayudando a las autoridades políticas a poner a las personas en el centro de su acción, y dando las respuestas que la ciudadanía necesita para la creación de una sociedad más justa. Conscientes de las limitaciones propias del autor y de la investigación en sí, ante la envergadura de la propuesta, aclaramos que la pretensión es poder decir al menos una palabra que implique un aporte, por más pequeño que sea.

4.1 Consensos y factores de cambio institucional

Como describiéramos, en 1999 al finalizar el gobierno peronista que dictó el SINAPA, la desconfianza por parte del nuevo gobierno radical (Alianza) hacia los directivos públicos concursados implicó la discontinuidad de los concursos, además de la facultad de cesar a los mismos prevista en la Ley 25.344, y el comienzo de las designaciones transitorias en cargos con función ejecutiva.

El SINAPA se dictó por decreto, por lo que, más allá de las consultas que pudieron haberse hecho para su confección, para su dictado se requirió primordialmente de la voluntad política del Poder Ejecutivo. En ese caso debieron obtener los consensos al interno del Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa, donde también estaba presente un sindicato⁷², pero no tenía que haber necesariamente participación de otros partidos políticos distintos al de gobierno.

El SINEP reemplaza al SINAPA con la particularidad que es un Convenio Colectivo Sectorial. Ello implica que para su formulación fueron necesarios realizar un trabajo mayor respecto de los consensos, particularmente con las Asociaciones Sindicales signatarias. Sin duda fue un paso adelante, que seguía la línea trazada por los dos primeros Convenio Colectivos Generales, porque se sumó a la construcción a

⁷² El artículo 30 del Decreto 1757/1990 preveía que participaría del Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa, en carácter de miembro externo, un representante de UPCN.

un actor importante como los gremios. Sin embargo la participación de otros partidos políticos no era necesaria, al menos, desde lo formal. Este rasgo de hiperpresidencialismo del sistema argentino está presente en todos los gobiernos a lo largo de la historia.

Consideramos con Salas y Bonifacio que los pasos dados con la creación de los AG, luego del SINAP y más tarde del SINEP, son un progreso en el camino de la profesionalización de la ADP. Son pasos de un proceso lento, que como hemos visto, “registra avances y retrocesos, porque la legitimidad y conveniencia de una función pública directiva profesional está aún en tránsito para convertirse en evidencia para los gobiernos y las fuerzas políticas fuera del gobierno” (Bonifacio y Salas, 2016: 9). Es el proceso que implican los cambios institucionales. En este sentido se requiere un método donde estén presentes ensayos, aprendizajes, diálogo y consensos, y, particularmente, el cambio incremental. Prats i Català citando a Crozier, indica que para que esto ocurra se requiere que “los actores (organizaciones) y sus dirigentes deberán tomar en cuenta el sistema en el que actúan (el marco institucional) y las exigencias de su cambio, que no puede ser sino incremental, fruto de transacciones entre el conjunto de actores y que debe conducirse mediante la acción y el razonamiento estratégicos” (Prats i Català, 1999: 257).

En estos momentos particulares de nuestro país se dan algunas circunstancias que tomadas en su conjunto podrían ser un factor causal de un nuevo paso en el cambio incremental en la institucionalidad de la función pública directiva. Por un lado se vislumbra un cierto hartazgo de la opinión pública hacia la partidización y cooptación del Estado, sin importar cuál sea el partido gobernante. En consonancia con ello

existen propuestas y proyectos de reformas por parte de la Sociedad Civil⁷³. En el Congreso Nacional no existen mayorías, por lo en su seno necesariamente se debe dialogar, debatir, consensuar para la aprobación de normas, más allá que es su obligación. Creemos que el escalón de incrementalidad en este momento puede comenzar por este ámbito.

El camino de la institucionalidad de la función pública directiva implica que la clase política se autocensure del patrimonialismo y el ámbito donde está representada es en el Congreso. Por ello pensamos que la norma que regule una reforma de la ADP debe surgir del Poder Legislativo, como se hizo con las Leyes N° 24.185 y 25.164. De este modo el contenido de la norma tanto en previsiones como en limitaciones al poder político, sería potencialmente dirigido al partido gobernante en dicho momento como a sus posibles sucesores.

Naturalmente al ser un paso incremental del cambio institucional, tienen que tener su lugar en el debate y la búsqueda de consensos junto a los parlamentarios, los partidos políticos, las entidades gremiales (además del espacio de negociación colectiva), las propuestas de la sociedad civil enunciadas y otras que surjan, los formadores de opinión, el ámbito académico, el empresariado, colegios profesionales y representantes del Poder Judicial, entre otros.

4.2 Marco institucional y líneas de acción

Nuestra Constitución Nacional en su artículo 14 bis, establece la estabilidad del empleado público, con los alcances ya explicados. Que este instituto sea un derecho constitucional entraña un marco institucional, que algunos pueden ver como de gran

⁷³ Como el META de CIPPEC, o amplios y plurales como la propuesta de Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI (<https://sites.google.com/view/consenso-funcion-publica/home>).

rigidez y otros de gran protección. Como sea que se lo vea, es una diferencia sustancial con otros países. La primera implicancia es que no puede ser afectado, disminuido, flexibilizado por ninguna norma. El sistema de posiciones tiene en general como característica la permanencia de los directivos públicos en el empleo por un período, y luego distintas previsiones para su desvinculación, desde el pago de un bono o indemnización, hasta el regreso a su puesto de planta, dado el caso. En el caso de nuestro país, por imperio, del artículo 14 bis, quien ingresa a la función pública mediante un proceso de selección y una vez cumplidas las condiciones legales correspondientes, se obtiene estabilidad en el empleo, no así en la función. El diseño de carrera como el actual SINEP contempla esta particularidad que a los distintos cargos con función ejecutiva se asocia un cargo presupuestario (una letra) puntual en cada caso. En el sistema de posiciones nos encontramos con cargos, en este caso, directivos que podrían revestir estabilidad funcional pero no en el empleo, por la naturaleza transitoria del cargo.

La ley que regule la función pública directiva debería no ser susceptible de modificaciones unilaterales por vía reglamentaria. Para ello se necesitaría que estén bien delimitados los campos susceptibles de reglamentación, a fin de que el gobierno de turno no flexibilice más allá de lo que el Congreso haya previsto. Una de las materias en este campo debería ser la prohibición de iniciar procesos concursales en los 12 meses previos a la finalización de los mandatos presidenciales, a fin que no se sucumba a las presiones electorales puntuales.

Otra de las previsiones sería la conformación de una entidad centralizada integrada por personas de reconocido prestigio e integridad, en la órbita del Poder Ejecutivo. Por otro lado la creación de un órgano asesor que se integre por representantes de todos los actores principales y que vele por el cumplimiento del

naciente régimen. A fin de preservar su imparcialidad en materia de control, consideramos aconsejable que dicho órgano asesor anide en el ámbito del Poder Legislativo.

Varios de los autores, (Salas, Prats, Longo, Iacoviello, Chudnovsky) que refieren a la dialéctica mérito-confianza consideran que es necesaria la convivencia entre el sistema de mérito y cargos designados por confianza política. Hemos visto como en los casos analizados, está la previsión de estas situaciones. En esta línea consideramos necesaria adoptar esta modalidad, permitiendo que la autoridad política pueda designar funcionarios en cargos directivos por confianza política, sin tener que incurrir en una transgresión. Hemos visto como las designaciones por excepción a los concursos pasaron a ser la regla, por ello se requiere ponerlas dentro de la norma de manera controlada.

La cuestión que pasa a presentarse es como se decide cuantos son los cargos para designar sin concurso, cuales son. Las modalidades adoptadas por otros países pasan de porcentajes particulares a la determinación de las características de los cargos⁷⁴. Para el caso de Argentina, al menos en un inicio, nos parece conveniente que los cargos de libre designación sean aquellos de más alto nivel, en el actual régimen las Direcciones Nacionales y Generales. En una lógica de cambio incremental, paulatinamente también esos pasarían a concursarse o la mayoría de ellos. De todos modos la idoneidad de los funcionarios no podría estar en juego por lo que aún los

⁷⁴ “(...) en Francia las limitaciones al personal de directo nombramiento por los Ministros son básicamente presupuestarias. En la actualidad, unos 450 cargos se cubren así. En EE.UU., un 10 por ciento del servicio superior, más algunos cargos específicos de la executive schedule suman unos 1350 cargos de la rama ejecutiva federal. En Suecia, el número de estos cargos se fija por acuerdo entre los partidos. En Alemania y Bélgica, rigen sistemas híbridos de nombramiento para estos cargos, utilizándose el sistema de pool, para formar parte del cual se consideran ciertos requisitos, como un grado universitario y en ocasiones un examen, y cuyos integrantes pueden ser objeto de nombramiento político discrecional” (Longo, 2002: 3-4)

designados por confianza tendrían que cumplir los requisitos mínimos del cargo a cubrir, sin posibilidad de excepción.

El resto de los cargos debería comenzar a concursarse con la posibilidad de una primera designación transitoria, en caso de que esté vacante, y un plazo perentorio para realizar el concurso. En este punto hemos visto como en las designaciones transitorias realizadas desde el Decreto 1140/02, se preveían por un término de 180 días, que luego era prorrogado indefinidamente. Para evitar esto la norma emitida por el congreso debería contener una penalidad lo suficientemente disuasiva. En este sentido vemos viable establecer la nulidad de pleno derecho de aquellas designaciones transitorias que se hicieran para dilatar el llamado al concurso, así como las del Director Nacional o General a cargo. Luego de ello se podría establecer el instituto de la subrogación como regla para la cobertura de vacantes, como en el caso de Chile.

En un segundo momento consideramos que debería establecerse, en función de las acciones de las unidades organizativas, cuales son las de libre designación. En este sentido hay unidades que un determinado gobierno puede considerar estratégicas y estime necesario cubrirla con personal de exclusiva confianza. Pero en función del objeto inicial de la propuesta, de generar una ADP en una Administración que esté al servicio de la ciudadanía, hay elementos que no pueden soslayarse como la transparencia y la búsqueda y valoración de la integridad de los funcionarios públicos. En este sentido, sería deseable que las unidades que deben realizar el control de legalidad o los movimientos financieros de una jurisdicción estén a cargo de un directivo público profesional con capacidad de tomar sus decisiones en el marco de la legalidad y con un sustento normativo que lo proteja de las presiones del poder político. De conformidad con lo último dicho, debería incorporarse en los procesos de

selección, la evaluación de competencias tales como la integridad ética y la responsabilidad ciudadana.

Este trabajo pretende ser un aporte a la construcción de esta dialéctica, a esta relación de opuestos permanente e irreductible. Dialéctica entre mérito y confianza, donde la complementariedad y apertura pueden dar lugar a nuevas formas de expresión.



Universidad de
San Andrés

5. Bibliografía

A.A.V.V. (2018), Guía de estudio para la Evaluación Técnica General. Concursos Alta Dirección Pública 2018. ONEP, Ministerio de Modernización.

BONIFACIO, A. y SALAS, E.A. (2016), La formación de la alta dirección pública en el marco de su profesionalización. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016.

CHUDNOVSKY, M. (2017), La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 69, Oct. 2017, pp. 5-40.

CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, CLAD. Aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.

CORRALES ANGULO, A. (2015a), De gerentes públicos a directivos públicos en la reforma del servicio civil peruano. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.

CORRALES ANGULO, A. (2015b), Mérito y flexibilidad en el diseño y la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú, XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10 - 13 nov. 2015.

CORTÁZAR VELARDE, J.C., FUENZALIDA, J. y LAFUENTE, M. (2016)

Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

DNSC (2018), Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública 2017. Informe de la Dirección Nacional del Servicio Civil al Consejo de Alta Dirección Pública.

EGAÑA BARAONA, R. (2015), Experiencia de la Alta Dirección Pública chilena a doce años de su implementación. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.

ESPINOZA LATÚ, V. (2017), Sistema de Alta Dirección Pública chileno: evolución de un sistema que se consolida como referente de acceso meritocrático a la dirección pública. XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 – 17 nov. 2017.

FERRARO, A. (2006), “Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, en *Latin American Research Review*, Vol. 41 N° 2, pp. 165-182.

FERREIRA PINTO, G y REMY CRUZ, M. (2015), El proceso de selección del cuerpo de gerentes públicos de Perú, XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.

GASPARIN, J. Y DIÉGUEZ, G. (julio de 2018), GPS del Estado: radiografía de 2017-2018. Documento de Políticas Públicas N° 206. Buenos Aires: CIPPEC.

IACOVIELLO, M., LLANO, M. y STRAZZA, L. (2011), “Profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina: algunas experiencias comparadas”, documento presentado en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Argentina, 6, 7 y 8 de julio.

IACOVIELLO, M. (2015), Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

IACOVIELLO, M., LLANO, M. y RAMOS, C. (2016), Alta Dirección Pública latinoamericana: marchas y contramarchas. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016

IACOVIELLO, M. y LLANO, M. (2017), Confianza mata mérito: el impacto de la concentración del poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. En Temas y Debates 33, año 21, enero-junio 2017, pp- 91-105.

INAP (2018), Serie de investigaciones empleo público: servicio civil comparado y evaluación de impacto de la capacitación, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

LONGO, F. (2002), El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

LONGO, F. (2004), Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona.

MARTÍNEZ PUÓN, R. (2016), Análisis y balance sobre el desarrollo de la función directiva en el Perú: el caso del Cuerpo de Gerentes Públicos, Revista de Gestión Pública, Volumen V, Número 1, Enero-Junio 2016, Chile.

MINSKY, R.C., (1997) El Cuerpo de Administradores Gubernamentales y su inserción en la Administración Pública, en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental N° 9, Buenos Aires, Argentina.

OSZLAK, O. (1994). LOS A.G.: LA CREACIÓN DE UN CUERPO GERENCIAL DE ELITE EN EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO, Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas, N° 1, Buenos Aires.

OSZLAK, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. Artículo publicado en POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político). N° 11, Buenos Aires.

OSZLAK, O. (2013). La gestión pública post-NGP en América Latina; balance y desafíos pendientes, Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público". Mayo 2013, Santiago, Chile.

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

POMARES, J., LEIRAS, M., PAGE, M., ZÁRATE, S., MIGNONE, J. y ABDALA, M.B. (2015), “¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional”. Área de Estado y Gobierno, Programa de Instituciones Políticas. CIPPEC, Buenos Aires, Número 147, marzo de 2015.

PRATS I CATALÁ, J (1999), SERVICIO CIVIL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: La Diversidad de Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito y la Necesidad de Diversos Regímenes Jurídicos y Gerenciales para su Eficiencia, en Carlos Losada i Marrodán, ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., pp. 251-289.

PRATS I CATALÁ, J (2014), Instituciones y organizaciones: Desarrollo organizacional y desarrollo institucional, en Revista Gobernanza #15, Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa, Barcelona.

PULIDO, N.L., (2005), El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

RAMIÓ MATAS, C. (2012), La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios, Madrid, Ed. Catarata.

RAMOS, C., SCROLLINI, F. y SOLÓRZANO, F. (2013), El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay.

RAMOS, C. y SCROLLINI, F. (2013) Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 22, n. 1, p. 11-36.

SALAS, E.A. (2005), “Algunas experiencias y enseñanzas derivadas del proceso de rediseño gestión del servicio civil en Argentina”, en Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005

SALAS, E.A. (2007), “Algunas características significativas del régimen de funcionarios ejecutivos en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa de la Administración Pública Federal Argentina”, en Revista de Administración Pública N° 2 -Profesionalización de la función pública - Oficina Nacional de Administración Pública. República Dominicana, pp. 138-168.

SALAS, E.A. y WEGMAN M.V. (2016), Para el servicio civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades. Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, Buenos Aires.

SERVIR (2016), Modelo de gestión del grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil peruano, Primera edición, agosto 2016.

SILVA DURÁN, F. (2017), Presente y futuro: Alta Dirección Pública en Chile. XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 - 17 nov. 2017

VILLORÍA MENDIETA, M. (2009) La función directiva en las administraciones públicas. El planteamiento y la gestión estratégicos en el ámbito público. Las técnicas de dirección pública. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

ZUVANIC, L. (2016), En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°180. Buenos Aires: CIPPEC.

ZUVANIC, L. y DIEGUEZ, G. (2016). El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°181. Buenos Aires: CIPPEC.

Normativa consultada

Chile

Ley 19.882

Ley 20.955

Ley 18.834

Perú

Ley 29.157

Ley 30.057

Decreto Legislativo 1023

Decreto Legislativo 1024

Decreto Supremo N° 030-2009-PCM

Decreto Supremo 108-2009-EF

Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

Res 146-2012-SERVIR-PE

Res 168-2013-SERVIR-PE

Argentina

Ley 23.696

Ley 23.697

Ley 24.185

Ley 25.164

Ley 25.237

Ley 25.344

Decreto 3687/84

Decreto 2098/87

Decreto 1757/90



Decreto 2476/90

Decreto 993/91

Decreto 994/91

Decreto 66/99

Decreto 992/01

Decreto 25/01

Decreto 25/02

Decreto 1140/02

Decreto 214/06

Decreto 2098/08

Decreto 227/16

Decreto 1165/16

Decreto 355/17

Decreto 174/18

Decreto 801/18

Decreto 1035/18

Resolución exSFP N° 21/93

Resolución exSFP 993/94

Resolución exSGP 39/10

Resolución exSG 166/15

Resolución SEP 82/17

Resolución SEP 31/18



Universidad de
San Andrés