



**Programa de Innovadores  
de Gobierno: Los retos de la  
nueva gestión pública  
en Argentina**

# Programa de Innovadores de Gobierno: Los retos de la nueva gestión pública en Argentina

Investigador:  
Gonzalo Damián Macco<sup>1</sup>

Recibido: 19 de marzo de 2020

Aceptado: 21 de marzo de 2020

## Resumen:

Recientemente en la apertura de las sesiones ordinarias celebradas el 1ro de marzo del 2020, el presidente de la República Argentina, Alberto Fernández, anuncio entre otras medidas, que va a lanzar “un concurso nacional para conformar un cuerpo profesional, estable y creativo entre los mejores empleados públicos y entre los jóvenes de todo el país con vocación de incorporarse al servicio civil, para que estén en condiciones de impulsar cambios significativos en el Estado Nacional”, denominado, en principio, “Programa de Innovadores de Gobierno” el cual está inspirado en la experiencia que comenzó durante el gobierno de Raúl Alfonsín, en 1983, al cual llamo “Cuerpo de Administradores Gubernamentales”. En esta oportunidad, y atento a los cambios realizados desde ese entonces, va a tener como finalidad “dotar a ese cuerpo profesional de un conocimiento de vanguardia a nivel mundial, con las mejores herramientas tecnológicas, que se movilicen para promover cambios de calidad en el sector público”. El presente artículo, tiene como objetivo general determinar cuáles fueron las razones por la cual el actual mandatario decide retomar la creación de tal instituto frente al fracaso del SINEP, instalado en el año 2008.

**Palabras clave:** Innovación - Alta Dirección Publica- Administradores Gubernamentales

## Summary:

Recently at the opening of the ordinary sessions held on March 1, 2020, the President of the Argentine Republic, Alberto Fernandez, announced among other measures, that he is going to launch “a national contest to form a professional, stable and creative body among best public employees and among young people across the country with a vocation to join the civil service, so that they are in a position to promote significant changes in the National State”, called, in principle, “Government Innovators Program” which is inspired in the experience that began during the government of Raúl Alfonsín, in 1983, which I call “Corps of Government Administrators”. In this opportunity, and attentive to the changes made since then, it will aim to “equip this professional body with cutting-edge knowledge worldwide, with the best technological tools, that are mobilized to promote quality changes in the public sector”. This article has the general objective of determining what were the reasons why the current president decides to resume the creation of such an institute in the face of the failure of SINEP, installed in 2008.

**Key words:** Innovation - Senior Public Management - Government Administrators

1 Abogado. Magister en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Adscripto a la cátedra de Derecho Constitucional II (DDHH) de la Facultad de Derecho de la misma universidad y asesor de la SCA de la Secretaría de Gobierno de la Nación.

DOI: [https://doi.org/10.35485/rcap78\\_13](https://doi.org/10.35485/rcap78_13)

Gonzalo Macco (2020). Programa de Innovadores de Gobierno: Los retos de la nueva gestión pública en Argentina.

# 1. Encuadre teórico. La Historia de la Alta Dirección Pública en la Administración Pública Nacional de Argentina.

Los autores, al introducirse en la literatura de la alta dirección pública en Argentina, toman como punto de partida el regreso de la democracia en el año 1983, época en la cual comenzaron una serie de cambios que impactaron significativamente en la organización del estado. El gobierno del entonces presidente Raúl Alfonsín logra impulsar una de las principales iniciativas de reforma del servicio civil que persiste hasta la actualidad, aunque de manera residual, que es el Cuerpo de Administradores del Estado, inspirado en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) de Francia, “El saber de las artes de gobierno y del funcionamiento del aparato administrativo del estado tomaba un lugar preponderante como recurso de poder para democratizar y modernizar la administración pública y sus interacciones con la sociedad” (Pulido, 2005, p.2).

Con el decreto 3687 del 23 de noviembre de 1984 se dio origen al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que originariamente consistió en la creación de un nuevo régimen de empleo público, caracterizado por un sistema objetivo y transparente de competencia abierta y evaluación regulares y por la existencia de actividades de formación organizadas en todos los niveles (Oszlak, O., 1993, p.4).

Este grupo de profesionales, reunían las siguientes características, que conforme la autora (Pulino, 2005), podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Pertenencia a un cuerpo de estado, donde su formación teórica y práctica se realiza dentro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Génesis democrática: su misión era constituirse en agentes de cambio de una administración democrática; y para lo cual era

fundamental reclutarlos teniendo en consideración el pluralismo ideológico.

- Formación común en función y gestión pública: ingresando por concurso público, y posteriormente aprobando la carrera correspondiente al Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), que tenía una duración de entre 24 a 36 meses y finalizaba con una pasantía en una organización pública.
- Formación como “especialistas cuya especialidad será la función pública”.
- Aprobados los requisitos del PROFAG, existía la suscripción de un compromiso formal de prestar servicios por lo menos por 6 años.
- Rotación periódica por diferentes dependencias, con una duración máxima de 3 años.
- Gozan de un escalafón específico.
- Dependencia política, que en un principio no podía ser inferior a subsecretario y en la actualidad es el Jefe de Gabinete de Ministros a través de una coordinación general, mientras que la dependencia funcional depende del organismo en el cual prestan servicios.
- Funciones superiores de planeamiento, asesoramiento, investigación, conducción y coordinación en organismos del PE nacional.
- Capacitación continua y generalizada como un requisito de la carrera; Diversidad disciplinar: los integrantes del cuerpo de administradores gubernamentales provienen de las 43 carreras de grado universitario en diferentes proporciones, siendo en su mayoría ingenieros y abogados.

Reunidos todos estos puntos, se pretendió crear una masa crítica de jóvenes administradores altamente formados y motivados, generándose de este modo un nuevo estilo de gerenciamiento del estado nacional.

No cualquier profesional podría formar parte de esta “elite de administradores” sino que tenían que ser argentinos, con una edad máxima de 35 años, reunir los requisitos básicos para ingresar a la administración pública, y estar graduado en una carrera que tuviera una duración mínima de 4 años.

Sin embargo, esta creación de cuerpo de administradores gubernamentales perdió regularidad, produciéndose 4 llamados, el primero en el año 1985 y el último en 1993, no alcanzando a formarse la masa crítica planificada como para realizar el cambio sistémico que la administración pública requería (Pulido, 2005).

Durante el gobierno de Carlos Menem se instala el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) creándose una serie de funciones ejecutivas congruentes con las funciones esperadas para la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA. Con el SINAPA solamente se podía acceder a estas funciones ejecutivas, por medio de concursos públicos, y reuniendo determinados requisitos especiales y generales dependiente del cargo. Así, el SINAPA tuvo su mayor grado de implementación entre 1993 y 1999, periodo en el cual se cubrieron, no solo cargos simples (6542) sino también funciones ejecutivas (1510); sin embargo, a finales del segundo gobierno de Menem, esta modalidad se fue debilitando (Dieguez, G. y Zuvanic, L., 2016, p.3).

Con el cambio de gobierno en 1999, (Presidencia del Dr. Fernando De La Rúa) se habilitó mediante la sanción de la ley 25344 art. 5 a desplazar a todos los directivos públicos con cargos ejecutivos de los tres primeros niveles de la carrera administrativa, lo cual generó un borrón y cuenta nueva de todo el sistema. Como era de esperar, cuesta mucho lograr independizar a los altos directivos de la administración pública de las influencias políticas, sea por cuestiones de desconfianzas personales, o por estar colonizados por funcionarios acostumbrados a la libre designación de los altos directores (neopatrimonialismo).

Durante este corto periodo (10 de diciembre de 1999 – 21 de diciembre de 2001) el sistema de selección para los cargos con funciones ejecutivas continuó siendo vulnerado mediante la utilización de designaciones transitorias en cargos que deberían ser concursados públicamente con base en criterios de mérito (Chudnovsky, M., 2017, p. 26).

El ingreso al gobierno de Néstor Kirchner, mejoró esta situación; para el año 2003 el 56 % de los puestos de directores nacionales, generales y simples, fueron asignados de acuerdo a las reglas del SINAPA, mientras que un 20% seguía vacante y un 24% había sido designado por medios transitorios (Chudnovsky, M., 2017, p.25). La Presidenta Dra. Cristina Fernandez de Kirchner (2007-2015), intenta mejorar el SINAPA, y en consecuencia la Alta Dirección Pública Nacional, siendo en el año 2008, donde se reemplaza el SINAPA por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), el cual intentó revitalizar el sistema de carrera para los directivos públicos, e incorpora el régimen de jefaturas para los departamentos.

Los cambios que introduce el SINEP son los siguientes (Dieguez, Gonzalo y Zuvanic, Laura, 2016. P. 3):

- Se mantiene la estabilidad funcional de los 5 años y se elimina la posibilidad de prórroga de dos años.
- Disminuye (n) los niveles de criticidad de 5 a 4.
- La elección del candidato puede ser por terna o por sistema de mérito cerrado.
- El suplemento salarial de la FE pasa a ser remunerativo y bonificable.
- Se integra como causal de remoción la redefinición de la estructura organizativa.
- Se mejora la relación de equidad salarial entre el nivel más bajo y el más alto.
- Integra el proyecto de gestión en la etapa de selección.

Del SINEP (2008), se desprende que actualmente tenemos 4 niveles que integran la alta dirección pública:

- Función Ejecutiva Nivel 1: Dirección Nacional
- Función Ejecutiva Nivel 2: Dirección de Primera Apertura
- Función Ejecutiva Nivel 3: Dirección de Segunda Apertura
- Función Ejecutiva Nivel 4: Coordinación General, Regional o Temática

Es importante en este punto resaltar que no existen características que identifiquen a las funciones ejecutivas en los diferentes ministerios. Es decir, queda al arbitrio del Ministro de turno, determinar cuándo decide armar su estructura organizativa determinar el nivel que le brinda a cada una de las direcciones. No existe una norma general que disponga, a modo de ejemplo, cuáles son las funciones de la dirección nacional, o de la dirección de primera apertura. Al asumir el Presidente Ing. Mauricio Macri, se produce una crisis institucional atenta que habían transcurrido más de 10 años de un gobierno con idéntico color político.

En primer lugar, porque fue recurrente no diferenciar entre el alto gobierno con la alta dirección pública; es el propio gobierno quien en ciertas ocasiones cuando hace referencia a disminuir el rango de subsecretarías a dirección empieza a transitar esta fina línea que esta creada en nuestro país. Además, cuando se toma la decisión de congelar los sueldos del personal político del gabinete nacional, se incluyen dentro de los mismos, a los miembros de la alta dirección pública.

Siguiendo con estos lineamientos, en ese momento histórico, la alta dirección pública estuvo constituida por funcionarios “afines” o seleccionados transitoriamente por el gobierno y de manera excepcional, sin cumplir con los requisitos previstos por la normativa vigente.

En este contexto precisamente es donde entra el juego entre el mérito y la confianza; o designamos funcionarios afines a la gestión la que integren la alta dirección pública, en incumplimiento de la normativa vigente, o nos acercamos a las disposiciones legales y cumplimos con la legislación. Sin embargo, esta tensión como hemos visto no es actual, sino que data de largo tiempo.

Así, en el 2015, el presidente Macri asume y plantea como eje de su gestión una reforma de la carrera, de la capacitación y de nuevo, de la alta dirección pública. de hecho, crea el ministerio de modernización, elevando a rango ministerial las funciones que antes dependieran de la JGM.

Sin embargo, a la hora de asumir el gobierno, los funcionarios políticos nombran a todos los cargos directivos por excepción al concurso, generando un problema, que debieron enfrentar ellos mismos (Chudnovsky, Mariana, 2017, p. 30).

Según datos del CIPPEC, en el año 2015 la modalidad de designación de la alta dirección pública de forma transitoria, equivalía a un 94% mientras que el 6% restante era de designación permanente. En el 2016, el 97% de las designaciones de la alta dirección pública fueran realizadas de forma transitorias y solo un 3% corresponde a designaciones permanentes. En el año 2017 solo el 2% de los directivos públicos se encontraban designados bajo la modalidad de planta permanente (Gasparin, J. y Dieguez, G., 2018).

El 29 de agosto del 2017, la Secretaria de Empleo Público dependiente del entonces Ministerio de Modernización (posteriormente denominada Secretaria de Gobierno de Modernización), dicta la resolución Nro. Resolución 82-E/2017, que entre sus considerando dispone que “ a fin de jerarquizar la Alta Dirección Pública y de contribuir al desarrollo de las capacidades institucionales de la Administración Nacional, se considera necesario establecer un procedimiento de selección por mérito en base a competencias de dirección para las funciones ejecutivas”, y es por ello que en su art. 1 dispone que ARTÍCULO 1º.- Apruébese el “Régimen de Selección para la cobertura de cargos con Función Ejecutiva” para el personal encuadrado en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto N° 2098 del 3 de diciembre de 2008 y modificatorios que como Anexo (IF-2017-16221163-APN- SECEP#MM) forma parte integrante de la presente Resolución, el cual ya fue desarrolla en el marco normativo.

Asimismo, tenemos que mencionar que la misma Secretaria, publica en el boletín oficial de fecha 27/2/18, la resolución 20/2018, la cual en su ARTÍCULO 1º dispone: Apruébese el “Proceso de Cobertura Transitoria de Cargos con Funciones Ejecutivas” del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (Si.N.E.P.) homologado por el

Decreto N° 2098 de fecha 3 de diciembre de 2008 y sus modificatorios y complementarios previstos en los artículos 6° y 7° de la Ley N° 27.431 que como Anexo I (IF-2018-08322280-APN-SECEP#MM) forma parte integrante de la presente resolución” es decir, que dictan una resolución, que dispone un procedimiento especial para la designación transitoria de cargos con funciones ejecutivas (alta dirección pública), confirmando no solo la transitoriedad de las designaciones, sino que además, y con una 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, se lo puede exceptuar de cumplir con los requisitos previstos por el art. 14 del SINEP.

Es decir, el gobierno reconoce y considera necesario llamar a concursos públicos para ocupar los cargos de Dirección, pero mientras tanto, reglamenta las designaciones a dichos cargos de manera transitoria, para evitar la arbitrariedad que existía antes de su gestión; el gobierno es consciente en que son sabemos que son necesarios los concursos, pero también sabemos la demora que ello puede llevar, como además la planificación previa para generar cada uno de los perfiles necesario.

A días de finalizar su mandato, el expresidente Ing. Mauricio Macri dicta un decreto donde se establece un nuevo sistema de alta dirección pública, en el cual se manifiesta que es acorde a los nuevos estándares internacionales, y que surge de la experiencia recogida; pero al analizar la normativa podemos observar algunas incongruencias con lo mencionado:

En primer lugar, se disminuyen los requisitos, ya que deja de exigirse que tengan posgrados para poder concursar, bastando con un título de grado;

En segundo lugar disminuye la experiencia laboral posterior a la titulación a un año;

Deja al arbitrio de la autoridad competente la exigencia de especializaciones “cuando la posición” lo requiera.

Es decir, como podemos observar reducen los requisitos para acceder a los cargos de alta dirección pública, en lugar de incrementarlos. También se otorga cierta estabilidad y un derecho a indemnización, que fue oportunamente criticado por los gremios nacionales.

Con el ingreso al gobierno del actual presidente Alberto Fernandez, dentro de sus primeras medidas se eliminó este nuevo sistema, por lo cual la implementación del mismo fue nula, ya que ningún concurso se realizó en esos términos.

## **2. ¿Por qué surge la necesidad de crear un Programa de Innovadores del Estado?**

En primer lugar es fundamental afirmar y reconocer que todos los procedimientos para constituir una verdadera Dirección Pública en Argentina han fracasado. Y ese fracaso se manifiesta en la forma de selección: se establece un procedimiento determinado, pero al momento de realizar dichos nombramientos se omite el mismo y se designan discrecionalmente.

Actualmente, todos los cargos de la alta dirección pública que eran ocupados por funcionarios designados de forma transitoria son reemplazados por nuevos funcionarios, también designados en forma transitoria y sin cumplir en muchos de sus casos los requisitos mínimos y desactualizados establecidos por la legislación vigente.

Podríamos decir que existe un acuerdo implícito entre los diferentes partidos políticos, en ocupar los cargos de la alta dirección pública, por funcionarios afines a la gestión y no por profesionales seleccionados meritocráticamente y por concursos abiertos.

Diversos autores, se han manifestado dando su opinión respecto a la causa de esta situación de excepcionalidad, siendo cuatro de ellas desarrolladas por el Dr. Alberto Bonifacio en su tesis doctoral:

## 2.1. Primera Hipótesis:

Las dificultades de institucionalizar un régimen sustentable para la alta dirección pública profesional tienen su origen en la acción combinada de los rasgos que predominan en la cultura política y el tipo de diseño adoptado por el régimen.

En la opinión de los stakeholders (partes interesadas), incluyendo expertos, gremialistas y funcionarios (Bonifacio, 2015), el Régimen de Funciones Ejecutivas no debió haber incluido Direcciones Nacionales o Generales, manteniéndolas fuera de la carrera administrativa para que esos cargos sean ocupados según criterios de libre designación y remoción por las autoridades superiores, debido a que las prácticas tradicionales han sido ocuparlos con personas de confianza. En cambio, al haberseles incluido, tanto en el SINAPA como en el SINEP, se produjo una reducción de la cantidad de los puestos de designación discrecional. Esta realidad, lleva a decir a Ferraro (2006,) que “Los políticos de Argentina no confían en los funcionarios públicos de carrera (...) más bien tratan de ignorarlos, neutralizarlos creando estructuras paralelas o reducirlos paulatinamente en su número (a menudo, las tres alternativas).”

Irene Castagni, Horacio Cao, Maximiliano Campos Rio, Sergio Agoff, apoyan esta tesis.

## 2.2. Segunda Hipótesis:

La reforma de la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA acorde con los principios de la profesionalización fue el resultado de la conformación de una coalición promotora que se sostuvo a lo largo de una década.

La hipótesis se basa en asignar relevancia a la coalición promotora conformada en el origen del proceso de reforma del Estado que se lleva a cabo en la presidencia de Menem, que le dio sustento y viabilidad a la reforma del servicio civil que introdujo el régimen de cargos con funciones ejecutivas para la alta dirección pública.

La larga duración del gobierno promotor que dio sustentabilidad a la política desde el origen y durante la implantación (1991-1999).

Para Sabatier, cuanto más alto es el consenso requerido mayores incentivos tienen las coaliciones para ser inclusivas. En la revisión del marco, agrega Sabatier, (p. 217) un acápite con los recursos de políticas relevantes que los participantes pueden usar en sus intentos de influir en las políticas públicas: a) autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas; b) opinión pública (encuestas que muestran apoyo y apoyo del público); c) información relativa a la gravedad y a las causas del problema y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas; d) grupos movilizables, público atento que comparte sus creencias para involucrarlos; e) recursos financieros y, f) liderazgo hábil que puede crear una visión atractiva para una coalición.

Estas condiciones se encontraban presentes en el origen y en el desarrollo del proceso de la política. Así, los gobiernos de Menem (1989-1995 y 1995-1999), en la determinación de la política de reforma de la carrera administrativa, contó con el apoyo empresarial constituido en una “Fundación para la Modernización del Estado”, con la asistencia financiera de los organismos internacionales, la intervención combinada del Ministerio de Economía y de la Secretaría de la Función Pública en el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) y la participación del más poderoso de los sindicatos de trabajadores estatales (UPCN).

Finalmente, los mismos funcionarios de la Secretaría de la Función Pública y miembros del Cuerpo de Administradores Gubernamentales fueron parte del proceso de formulación e implementación de la política.

Un indicio objetivo de debilitamiento de la coalición se manifiesta cuando, hacia la mitad de la década, se abre paso la flexibilización laboral habilitando la contratación sin relación de empleo en el sector público (Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional N° 24.447 y Decreto

reglamentario 92/95), sin que los actores de la coalición promotora interpongan veto alguno a este significativo cambio de orientación.

La interrupción del funcionamiento del régimen y el comienzo de las designaciones transitorias se explicaría entonces por la desarticulación de la coalición promotora que viabilizó la profesionalización de la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, lo que a su vez evidenció la ausencia de un consenso transversal necesario para convertirla en una política de Estado. La discontinuidad no fue resultado de una política sustentada en un nuevo sistema legal, porque se mantuvo el anterior, consagrándose el principio de la excepción en la regla de designar a los directivos públicos mediante procesos abiertos de selección. De esta manera, las designaciones de los altos cargos pasaron a tener el carácter de “políticas”.

### **2.3. Tercera hipótesis:**

La hipótesis siguiente se basa en los argumentos de Grindle (2009) sobre el papel de la brecha de implementación en la eficacia de las políticas públicas.

Para la autora, la brecha de la implementación alude a la disparidad que existe entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta, y observa como dificultad la excesiva valoración que en América Latina se le da a la existencia legal y formal de la política pública, que si bien es importante no asegura que la política efectivamente se ejecute.

### **2.4. Cuarta hipótesis:**

Algunos procesos causales y resultados tienen lugar lentamente porque son incrementales; simplemente les toma tiempo producirse.

La reforma profesionalista del régimen para la alta dirección pública inició un trayecto que, no obstante, la suspensión de los procesos selectivos estableció como umbral una arquitectura normativa que se profundizó mediante cambios incrementales que podrían materializarse en el futuro como referencial de dicho régimen.

Los procesos de devenir lento pueden involucrar transformaciones que son probables durante cualquier período particular y por lo tanto pueden ser necesarios varios períodos antes de que la transformación tenga lugar. En tales circunstancias, el resultado social de interés puede no tener lugar hasta tiempo después de la aparición de factores causales clave.

### **2.5. Quinta Hipótesis:**

En esta quinta hipótesis, entendemos que nunca existió un acuerdo interpartidario para lograr generar una política de estado en cuanto a la modernización del gobierno. La propuesta consensuada que apunte a crear una ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA diferenciada del servicio civil, cuyo objetivo central fuese la gestión estratégica en el Estado no existió en nuestro país. Los ítems que me llevan a esta conclusión son:

En primer lugar, tanto el SINAPA como el SINEP, reglamentan el servicio civil y la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA en el mismo cuerpo legal, aplicándoles las mismas normas, sin realizar distinción alguna, cuando ya sabemos que cumplen diferentes funciones y el ejemplo más cercano de Chile lo reglamente por medio de una misma ley, pero con diferentes capítulos.

En segundo lugar, y no menos importante jurídicamente, el SINEP fue creado por un decreto presidencial, no existió tratamiento legislativo para reglamentar la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA como ocurre en el país vecino de Chile, que una ley crea una normativa para la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA.

Sin embargo, como sabemos, la implementación y la creación de un cuerpo verdaderamente legal requieren cambios más profundos. No refiriéndose específicamente a la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, Egaña sostiene que la profesionalización de la función pública tiene aún un largo camino por recorrer, requiere un cambio cultural de envergadura, tanto o más importante que las adecuaciones legales y los arreglos institucionales o de política pública, así como incrementar el interés por este proceso de parte de los po-

líticos, de los actores económicos y del mundo académico. Regina Pacheco afirma que el sentido de la profesionalización tiene que abarcar el compromiso de todos los actores públicos -dirigentes, gerentes y funcionarios- en la mejora del desempeño de las organizaciones públicas y en la obtención de resultados concretos para la población, por medio de una gerencia eficaz, ética y coherente, según los diversos niveles de responsabilidad donde flexibilidad y mérito pueden y deben ser conjugados.

A estos conceptos los podemos adaptar fácilmente a la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA el cambio comienza cuando los diferentes grupos gobernantes, logren comprender la verdadera ventaja de tener una ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, legítimamente constituida y altamente capacitada, ya que no contando con esto, no vamos a lograr una gestión pública acorde a las nuevas demandas de la sociedad, lo cual requiere funcionarios eficaces, eficientes, y que sean consonantes con los desafíos del siglo XXI.

Con la reglamentación para los concursos de ingreso a la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA en el año 2007 comenzó a tener vigencia nuevamente el tema de la selección de los miembros de la alta dirección pública, pero tiene aún un largo camino por recorrer. Necesitamos que se de tratamiento legislativo, para que, de este modo, diferentes actores políticos, puedan discutir sobre la importancia de contar con una ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA Nacional imparcial y que trascienda los cambios de gestión. De este modo, estaríamos frente a un avance fundamental en la modernización y profesionalización del servicio público. No es necesario que dichos cambios se realicen de forma total y acelerada, sino que progresivamente con el transcurso de los años como ocurrió en el país vecino (Chile), modificando las estructuras internas para lograr que los cargos de mayor confianza (llámese Directores Nacionales) sean los últimos en concursar. Es más, consideramos oportuno y coincidimos con lo manifestado por Maximiliano Campos Ríos (2017) "Quizás, una regulación más flexible que permita designar a la mayor parte de la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA de manera merito-

crática y al resto políticamente -posiciones que requieran personas de confianza de los funcionarios- pueda aplicarse más fácilmente".

Es menester aclarar que sería muy ingenuo de nuestra parte creer que por no existir una ley en nuestro país que reglamente la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA la misma no existe, pero, al darle tratamiento de ley, no hay dudas que la importancia es otra; los diferentes bloques que integran el congreso forman parte de la discusión, dialogan, proponen diferentes formas que creen que tendría que estar conformada la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, la manera de elección de dichos funcionarios, el perfil, entre otros.

Si bien no hay una política de Estado que perdure en la Argentina en cuanto a la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, si existe "un acuerdo que hace mas de 30 años une a la dirigencia del país: congelar la carrera pública, degradar los concursos e ignorar el requisito de idoneidad de la función pública y la autonomía administrativa del estado".

Eduardo Salas, en forma similar, entiende que existe una "falta de consenso entre los actores políticos partidarios para dotar de garantías de concursos imparciales", siendo necesario un mayor consenso político, y diferenciar entre cargos de puestos y el régimen de personal de confianza.

## 2.6. Sexta Hipótesis:

El neopatrimonialismo y la función pública. Gerardo Sanchis Muñoz, define al mismo, como "la captura del estado por parte del gobierno para fines particulares", y este neopatrimonialismo se manifiesta de tres maneras, siendo una de ellas "la usurpación de los cargos públicos de planta permanente, que consiste en el desplazamiento sistemático de los funcionarios públicos de carrera capacitados, que aplican normas y procedimientos y cuyas decisiones buscan ser imparciales, compartidas y controladas, por sujetos cuya finalidad es limitarse a responder "ordenes políticas".

"A mi pensar, este neopatrimonialismo, que como sabemos se viene dando en nuestro país desde larga data, y sobre todo "la cooptación ge-

neralizada de los cargos estatales de la era de Nestor y Cristina Kirchner (2003-2015), obligo a la coalición triunfante “Cambiamos” a efectuar un reemplazo generalizado, que produjo una cifra de 8.000 nuevos nombramientos, la cual es demasiada elevada para un cambio de gestión; siendo la gran mayoría de los nombramientos realizados en cargos irregulares, o en funciones reservadas para la planta permanente, a los que debiera accederse por carrera administrativa, escuela de formación o concurso público, y no habían sido realizados de tal manera” .

Sanchez Muñiz, explica, siguiendo a Coutinho, el vínculo de la presidencia institucional con la burocracia, la carrera administrativa y los cargos gerenciales. Observa que los mecanismos previstos por el sistema de carrera en la presidencia institucional fueron vulnerados progresivamente, y que la cantidad de funcionarios designados en cargos “ejecutivos” por mecanismos de excepción y sin cumplimentar los requisitos del sistema en las unidades políticamente más sensibles se volvió frecuente.

Agrega que la aplicación del sistema de concursos para los cargos con funciones ejecutivas a veces respetó las formas, pero la independencia y transparencia del proceso han sido bastante cuestionadas, aún cuando la norma otorga discrecionalidad al funcionario político tanto en las estructuras organizativas como en la asignación de funciones ejecutivas. Frente a la observación, la autora sostiene que el ideal burocrático neutral no parecería ser un modelo universal para todas las unidades del gobierno y que algunas oficinas que sirven al ejecutivo principal tienen modelos de autoridad o de toma de decisiones que se asemejan más a los sistemas patrimonialistas que a los burocráticos. Agrega que el hecho de que los presidentes utilicen sus poderes de designación atendiendo sus propias necesidades no implica negar la importancia de la competencia y el conocimiento como a veces se presenta la cuestión.

no contar con funcionarios altamente capacitados ejerciendo funciones en el estado trae aparejadas diversas consecuencias en el funcionamiento cotidiano del aparato estatal

Es necesario aclarar, que sea cual fuera la causa por la cual no se logra configurar una verdadera alta dirección pública en nuestro país, es este, desde nuestro punto de vista, el motivo fundamental por la cual el actual presidente Alberto Fernández (2019-2023) anunció la creación del **Programa Innovadores del Estado**, ya que no contar con funcionarios altamente capacitados ejerciendo funciones en el estado trae aparejadas diversas consecuencias en el funcionamiento cotidiano del aparato estatal. Es en momentos de crisis institucionales donde se requiere más presencia de las esferas estatales en la ciudadanía; es cuando más ponemos en realce la necesidad de contar con funcionarios altamente capacitados para poder satisfacer las carencias de una sociedad que se encuentra completamente fragmentada y dividida por cuestiones netamente políticas, y poder de este modo crear lo que la literatura llama “valor público”.

Este tema tomó relevancia en el I Congreso Global de Dirección Pública Profesional en el cual se discutió cuáles son los costos del ejercicio de la dirección pública profesional, desempeñada por funcionarios que no cuentan con capacidad ni idoneidad para dicho cargo.

En dicho congreso, se llegó a las siguientes conclusiones que podemos resumirlas en los siguientes puntos:

- Los proyectos quedan sin terminar: alguien que ha ejercido la responsabilidad de un cargo para la que no está preparado, ha generado daños en el servicio, en la organización y en los empleados públicos a su cargo, ya que las organizaciones son las personas, y si se daña la organización la misma pierde eficacia y eficiencia y el ciudadano recibe un mal servicio público.
- En otras oportunidades, las unidades quedan desmontadas tras su dependencia de un

directivo no idóneo; lo que era una organización deviene en mera agrupación de personas, probablemente desmotivadas.

Seguramente el proyecto del actual presidente sea uno de los más ambiciosos en materia de servicio civil de la última década. Sin embargo, contando con el apoyo de los diferentes actores políticos, puede producirse un cambio en el paradigma institucional argentino, logrando de este modo instalar un sistema que sea acorde los objetivos establecidos internacionalmente y logremos crear instituciones más sólidas y eficaces para dar respuestas a las demandas actuales de la ciudadanía.

## Referencias Bibliográficas:

- Arámbula Quiñones, H. R. (2015). La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el Sector Público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Tesis Doctoral. ESADE Business School, Barcelona, España.
- Bonifacio, J. A. (2005). Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional. Servicio Profesional de Carrera. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- Campos Ríos, M. (2017). Capacitación de la Alta Dirección Pública en la Argentina Un estudio de caso en perspectiva comparada. Trabajo preparado para su presentación en el 9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- 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, ISSN 1315-2378.
- Dieguez, G. Cinco propuestas para profesionalizar y jerarquizar la Alta Dirección Pública. Recuperado de: <http://www.cippeec.org/textual/cinco-propuestas-para-profesionalizar-y-jerarquizar-la-alta-direccion-publica/>
- Dieguez, G. y Zuvanic, L. (2016). El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos. Recuperado de: <https://www.cippeec.org/wp-content/uploads/2017/03/997.pdf>.
- Gasparin, J.; Diéguez, G. (2018). GPS del Estado: radiografía de 2017-2018. Recuperado de: <https://www.cippeec.org/wp-content/uploads/2018/07/206-DPP-GP-GPS-GPS-del-Estado-radiograf%C3%ADa-de-2017-2018-Gasparin-J.-y-Di%C3%A9guez-G.-julio-de-2018.pdf>.
- Iacoviello, M., Pando, D., Mendelson, N. y Essayag, S. (2009) Roles y competencias de la Alta Dirección Pública: Una propuesta de formación para su desarrollo. Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública AAEAP - 27 al 29 de Mayo de 2009- San Juan, Argentina.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M. (2003). Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

- Jiménez Asensio, Rafael (2017). Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/10/25/el-abc-de-la-funcion-publica/>
- Jiménez Asensio, R. Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/category/funcion-publica/>
- Jiménez Asensio, R. (2018). La profesionalización de la dirección pública en España: un proyecto imposible? (Versión 22 febrero 2018). Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/02/23/la-direccion-publica-en-espana-de-la-politizacion-a-la-profesionalizacion-un-proyecto-imposible/>.
- Mejía Lira, J. (2014) El directivo público: entre la política y la técnica de dirección. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador.
- Oszlak, O. con la colaboración de Gantman, E. (1993) Los a.g.: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino. Trabajo presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre "Reforma del Servicio Civil en América Latina y el Caribe", Washington, D. C., Mayo 20-21, 1993. También fue publicado en Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas, N° 1, 1994, Otoño: Buenos Aires.
- Peters, B. (Ed.), Pierre, J. (Ed.). (2004). The Politization of the Civil Service in Comparative Perspective. London: Routledge.
- Proyecto CLAD. Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas. Recuperado de: <http://old.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/fortalecimiento-del-alto-gobierno-para-el-diseno-conduccion-y-evaluacion-de-politicas-publicas>.
- Pulido, N. (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.
- Zuñanic, L. (2017) GPS del Estado. CIPPEC. La Función Directiva en Argentina. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf>.