



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**CUERPOS DE ÉLITE COMO HERRAMIENTA PARA LA
PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
**EL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES Y
EL CUERPO DE ADMINISTRADORES PROVINCIALES**

MORA CASTELLANI

moracastellani@gmail.com

C-2994/7

DIRECTORA: LIC. ANELEY BERARDO
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

ROSARIO - ABRIL 2022

Con profundo agradecimiento en la culminación de todo este proceso de días, tardes y noches, de cafés quemados, travesías en Expreso y tiempos muertos, de algunas obsesiones y palabras enormes, a mi genuina Directora, Aneley, a mi amada familia y a mis queridos amigos.

INDICE

INDICE	3
PRESENTACIÓN	5
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN. UN PUNTO DE PARTIDA	7
1. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA: LO QUE SE BUSCA CONOCER	7
2. SOBRE LOS OBJETIVOS QUE ORIENTAN EL PRESENTE TRABAJO	9
2.1. OBJETIVO GENERAL.....	9
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	9
3. UNA CARTOGRAFÍA INICIAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN	10
3.1. CUERPOS DE ÉLITE COMO HERRAMIENTAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	10
3.2. CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	14
CAPÍTULO II: PROPUESTA DE ABORDAJE TEÓRICO Y METODOLÓGICO	17
1. MARCO TEÓRICO	17
1.1. DEL PARADIGMA BUROCRÁTICO TRADICIONAL A LA “GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HUMANOS”	17
1.2. MARCO ANALÍTICO PARA EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL	19
2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	25
2.1. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN.....	26
2.2. HERRAMIENTAS PARA EL RELEVAMIENTO Y EL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN.....	27
2.3. MODELO ANALÍTICO	28
CAPÍTULO III: LOS CUERPOS DE ADMINISTRADORES	38
1. CUERPO DE ADMINISTRADORES COMO CUERPOS DE ÉLITE.....	38
2. EL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES.....	39
2.1. PLANIFICACIÓN DE RRHH.....	40
2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	43
2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO.....	44
2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	45

2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN.....	48
2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO	50
2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES.....	52
3. EL CUERPO DE ADMINISTRADORES PROVINCIALES	55
3.1. PLANIFICACIÓN DE RRHH	57
3.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	58
3.3. GESTIÓN DEL EMPLEO	60
3.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	61
3.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN	62
3.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO	63
3.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES.....	64
4. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS INDICADORES DE LOS SUBSISTEMAS DE GRH EN LAS EXPERIENCIAS ESTUDIADAS.....	65
CAPÍTULO IV: CONSIDERACIONES FINALES	74
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	78
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

PRESENTACIÓN

En 1984, el entonces presidente argentino Raúl Alfonsín junto a un equipo de funcionarios se propusieron encarar un proceso de profesionalización de la estructura administrativa nacional. El país había recuperado su democracia recientemente y se necesitaban medidas que apuntalaran una mayor transparencia institucional. En este contexto, se crea por decreto un cuerpo de funcionarios de élite, denominado Cuerpo de Administradores Gubernamentales, cuya principal función sería la de servir de articulador entre los roles políticos y administrativos, inspirándose en el modelo francés de la *École nationale d'administration* (ENA) (Piemonte y Rivolta, 2019).

Unos años más adelante, en la provincia de Santa Fe, el entonces gobernador Carlos Reutemann anuncia también por decreto la creación de una institución análoga para la estructura administrativa provincial, denominándola Cuerpo de Administradores Provinciales. Asesorado por un miembro del Cuerpo creado a nivel nacional, la provincia emula aquella medida de reforma administrativa¹ ideada por el gobierno alfonsinista.

Actualmente, tanto Administradores Gubernamentales como Provinciales continúan cumpliendo sus respectivas funciones, aunque el futuro de ambas instituciones está aún por definirse una vez que sus actuales funcionarios pasen a retiro jubilatorio.

Este trabajo se propone analizar los procesos que dieron origen a estos dos programas, su puesta en marcha y situación actual a partir de la metodología

¹Así como el concepto de "Reformas del Estado" apunta a procesos signados por cambios jurídicos y transacciones económicas, el concepto de Reforma Administrativa supone transformaciones "al interior" del aparato estatal, cuya naturaleza es de carácter tecnológico y cultural. Implica introducir nuevas modalidades de gestión, modificar conductas, inducir nuevos valores y, sobre todo, asumir compromisos políticos firmes en cuanto a sostener en los hechos las reformas programáticamente adoptadas. (Oszlak, 2000)

de caso comparado. Puntualmente, el presente trabajo pretende detectar los principales potenciadores y limitadores del Cuerpo de Administradores en la cuestión atinente a la profesionalización de las administraciones públicas del siglo XXI, a la luz de ciertos debates referidos a la temática.

Los ejes del marco teórico que adopta este estudio están anclados fundamentalmente en dos importantes documentos: la Carta Iberoamericana de la Función Pública y el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Mediante el análisis de los distintos subsistemas que presenta Francisco Longo en su Marco Analítico, se profundizará en cómo se dio el ingreso, la permanencia y la evolución de los "Administradores" dentro de la estructura nacional y la santafesina.

Finalmente, se intentará así ofrecer una contribución sustantiva al debate en torno a la profesionalización de las administraciones públicas, sus posibilidades y sus limitaciones, intentando cubrir un vacío de trabajos descriptivos y analíticos del modelo de Administradores, avanzando en una temática escasamente abordada en su especificidad.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN. UN PUNTO DE PARTIDA

1. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA: LO QUE SE BUSCA CONOCER

El presente trabajo de investigación, inscrito en la disciplina científica de la Administración Pública, avanza sobre el análisis de la creación de cuerpos de élite como una posible herramienta para la profesionalización de las administraciones públicas actuales.

Dentro de este marco, la investigación aborda los potenciadores y limitadores de un modelo en particular diseñado bajo este concepto: el Cuerpo de Administradores. A partir de los testimonios de los protagonistas de dos experiencias implementadas a nivel nacional y provincial, el presente trabajo se servirá de la perspectiva comparada para rastrear los principales lineamientos del modelo, a la luz de los postulados del Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil y la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

En este sentido, se parte de la hipótesis de que existen elementos de las experiencias del CAG y el CAP² que en tanto fortalezas y debilidades propias del modelo en que se sustentan pueden ser de relevancia en el marco de transformaciones hacia una moderna gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas en la actualidad, en un intento por superar el tradicional modelo de administración del personal.

Durante la etapa de delineación del objeto de estudio que se postula como protagonista del presente trabajo, se mantuvieron presentes una serie de interrogantes que orientaron el proceso de construcción del problema: *¿En qué*

² Ver listado de Siglas y Abreviaturas (p. 79)

medida fueron el CAG y el CAP parte de una estrategia organizativa más general? ¿Cuáles fueron los cambios acontecidos en este sentido con los sucesivos cambios de gobierno? Dentro de otro conjunto de preguntas, ¿Cómo se definieron los puestos de trabajo y los perfiles de los Administradores y Administradoras? ¿Cómo fueron incorporados y qué pautas se establecieron en lo respectivo a la movilidad funcional de los Administradores y Administradoras? ¿En qué consistió el modelo de carrera propuesto por esta herramienta de profesionalización de los administradores públicos? ¿Cómo se vinculó el desarrollo profesional de los Administradores con el de la estructura organizativa? Y finalmente, ¿Cuáles fueron las dificultades para llevar adelante estas experiencias? ¿Qué alternativas pueden pensarse para adaptar estas experiencias a los nuevos modelos de gestión?

La intención se centró en diferenciar para poner en valor dos experiencias, y a la vez destacar algunas relaciones entre ambas. En otras palabras, se buscó delimitar conceptos para que puedan interpelarse una a otra, y que ese diálogo ayude a pensar la temática que ocupa al presente trabajo. Dichas experiencias han sido estudiadas mayormente desde la visión de sus propios protagonistas. Sobre dichas investigaciones, juega la necesidad de los propios Administradores y Administradoras de rendir cuentas ante el público en general de su labor realizado a lo largo de los años, la voluntad de erigirse como órganos de referencia o consulta para sostener su status de "cuerpos de élite", o defender la existencia del organismo en contextos políticos desfavorables.

Tras haber realizado una revisión preliminar de la bibliografía disponible, cabe destacar que lo producido respecto a la experiencia del Cuerpo de Administradores Provinciales de Santa Fe es significativamente menor a lo relativo a su contraparte a nivel nacional, a pesar de contar con más de 25 años de actividad. La propuesta del estudio comparado, en este sentido, pretende recuperar el material disponible para aportar una visión novedosa, que ponga en tensión al modelo ideal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, con su primera y más antigua réplica a nivel subnacional, para aportar conclusiones en

función de los postulados rectores que debieran guiar toda transformación de las estructuras administrativas: la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

2. SOBRE LOS OBJETIVOS QUE ORIENTAN EL PRESENTE TRABAJO

2.1. OBJETIVO GENERAL

Identificar los principales potenciadores y limitadores de las experiencias del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y el Cuerpo de Administradores Provinciales, a fines de contribuir al debate sobre la profesionalización de las administraciones públicas actuales.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir elementos para identificar en qué medida el CAG y el CAP se constituyeron como partes de una estrategia organizativa más general, y se integraron en las respectivas estructuras existentes, tanto en sus comienzos como durante los sucesivos cambios de gobierno.
- Explorar y describir cómo se desarrollaron los diferentes subsistemas que conforman el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil.
- Revisar las principales dificultades que acontecieron para llevar adelante las mencionadas experiencias, detectando las fortalezas y debilidades del modelo para adaptarlo a los nuevos modelos de gestión.

3. UNA CARTOGRAFÍA INICIAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN

3.1. CUERPOS DE ÉLITE COMO HERRAMIENTAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1.1. Estudios que se ocuparon del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y el Cuerpo de Administradores Provinciales

El siglo XX en Latinoamérica puede caracterizarse como un período cargado de iniciativas orientadas a la modernización de las burocracias y administraciones estatales de sus países. Sin embargo, las trayectorias de cada sistema sociopolítico en particular arrojaron una diversidad de experiencias tanto entre los países como al interior de los mismos. Tal es así, que aún la mayoría de los países se encuentran inmersos en procesos de reforma a veces inconclusos, a veces sin un horizonte de finalización.

Si bien, tal como afirma Gantus (2017), en el caso argentino el proceso de “intervenciones del Estado sobre sí mismo” (como referencia al ciclo de “Reformas del Estado”, “Reformas Administrativas” y procesos de “Modernización”) comienza a ejecutarse de manera más o menos sistemática a comienzos de la década del 1990, es posible leer en los objetivos del proyecto del Cuerpo de Administradores algunos de los postulados de la agenda post-burocrática³ que comenzaba a emerger en países centrales, tales como

³Durante los siglos XIX y XX, la problemática de la legitimidad política de los gobiernos y de los poderes públicos fue una cuestión crucial, que impulsó la democratización de los regímenes autoritarios y totalitarios, caracterizados por arbitrariedades, corrupción, represión, criminalidad e incompetencia. Actualmente, el asunto crucial dentro de las teorías sobre futuro de la democracia es la pregunta acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos legítimos, sobre si el gobierno democrático pueda ser realmente, con su arreglo institucional, político y administrativo actual, el rector de las actividades de su sociedad y el actor decisivo para realizar los valores y fines que sustentan la vida en común. La preocupación sobre la legitimidad del gobernante se ha desplazado a la cuestión sobre el proceso de gobernar. En este marco, la “agenda post-burocrática” tiene, como punto nodal, el escepticismo ante las organizaciones públicas jerárquicas y centralizadas, diseñadas en los años treinta y cuarenta. Estas, se entiende, no funcionan bien en la vertiginosa y cambiante sociedad y economía del fin de siglo, lo que, unido

Inglaterra, Canadá y Nueva Zelanda. Luego, los postulados de dicha agenda irían conduciendo gradualmente a lo que hoy en día se conoce como el Consenso de Washington, aunque con un perfil diferenciado. En el constructo del decálogo de Washington, las herramientas de privatización y desregulación de servicios públicos serían recomendadas casi por defecto.

Respecto a los estudios en torno al CAG, es posible mencionar una serie de trabajos, relatados en primera persona por los mismos Administradores o ex Administradores Gubernamentales, que remiten a distintos momentos de la experiencia. Tales son los casos de Pulido (2005) y Piemonte (2005), en los cuales ambos reflexionan sobre su propio derrotero, el proyecto al cual fueron convocados y los resultados obtenidos a veinte años de la primera convocatoria, en donde hacen un repaso del lugar y posibilidades del Cuerpo en las sucesivas administraciones. Negri (2005), en este mismo sentido, reconstruye la historia del CAG en una serie de períodos en función de las décadas del 80, 90, y 2000, con especial énfasis en el hito que constituyó la creación de la Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales. Finalmente, Oszlak (2001), quien fuera una figura principal en el diseño del proyecto, como así también pieza principal del cuerpo evaluador en los Programas de ingreso al CAG, explica los elementos teóricos de los cuales los autores se sirvieron para impulsar la reforma administrativa aquí estudiada.

El trabajo de Rizzo (2018) analiza el proceso que dio origen al programa de Administradores Gubernamentales, su puesta en marcha y situación actual a partir de un abordaje metodológico principalmente cualitativo. En su escrito se reconstruyen las trayectorias de diferentes agentes clave, junto con sus vínculos políticos y personales.

al incremento de su tamaño, de su actividad y del gasto público, ha ocasionado la necesidad de trazar una reforma de la administración pública con el objeto de pasar de ser una administración del gasto a la conciencia del costo, de la cultura de la burocracia a una cultura de la adaptación y la flexibilidad, y a una administración competitiva en el mercado (Fernández Santos y otros 2008:77)

En el caso del Cuerpo de Administradores Provinciales, las Administradoras Mian, Colmegna y Viotti (2001), se embarcan en el mismo ejercicio introspectivo en un trabajo denominado "El Cuerpo de Administradores Provinciales: Una experiencia de gestión en la Provincia de Santa Fe". Allí la reflexión gira en torno a tres puntos: pensar los cambios sociales acaecidos hacia fines del Siglo XX que derivaron en una necesidad de cambio a nivel de las distintas estructuras burocráticas, luego el llamado "Nuevo modelo de Gerencia Pública", muy en pugna en aquel entonces, y finalmente el balance de las principales intervenciones de los participantes del Cuerpo en las distintas dependencias provinciales.

3.1.2. La Escuela Nacional de Administración Francesa: antecedente principal en la construcción del modelo de Administradores.

La creación de Cuerpos de Administradores en nuestro país estuvo fuertemente influida por la trayectoria francesa, según la cual era necesario construir unidades técnicas burocráticas que respondieran a criterios profesionales, meritocráticos y de estabilidad en el largo plazo. Según la perspectiva de Morresi y Vommaro (2011), la dimensión internacional se constituye en una variable de estudio muy relevante en lo referente a procesos de reforma. En tales procesos, suceden exportaciones e importaciones que funcionan como circulación de conocimientos y de personas entre élites nacionales. De este modo, se considera la expertisse como un fenómeno global en que los procesos nacionales se vinculan con procesos internacionales, de manera que generan redes de cooperación y alianzas que "estandarizan" la forma de construir modos de lectura del mundo social en instancias de reformas impulsadas por actores nacionales.

Los orígenes de la escuela de élite francesa (de ahora en más ENA) se encuentran vinculados con el gobierno del presidente De Gaulle, quien al finalizar

la Segunda Guerra Mundial la inaugura en un intento por reconstruir a Francia y renovar el Estado. La intención era la de atraer "*más gente desde las provincias, menos parisinos, menos burgueses, una socialdemocratización*" (Cuddy, 2019) al interior de los ministerios, generando un grupo de especialistas que sería capaz de actuar en política en base al interés público. El criterio meritocrático, principio rector del proyecto, aseguraría que no sean ya los favoritismos políticos, ni los círculos cerrados de las clases altas las principales vías de acceso a los cargos públicos de mayor prestigio, como el Consejo de Estado francés o la Corte de Auditores. El ingreso a la ENA se caracteriza por una serie de exámenes famosos en su dificultad, a los que aplican profesionales egresados de distintas carreras de las mejores universidades francesas. Estos exámenes tienen componentes escritos y orales en los que se evalúan conocimientos en los campos de, por ejemplo, Economía, Derecho y Relaciones Internacionales. Una vez superada la admisión, se accede a un proceso de formación teórica y práctica que culmina con el acceso de los egresados y egresadas a altos puestos de la administración francesa.

Hoy en día, la ENA funciona aún como seleccionadora y entrenadora de líderes de élites de distintos ámbitos, entre los que se cuentan el presidente Macron, François Hollande y Jacques Chirac, y el director ejecutivo de la multinacional de telecomunicaciones Orange, Stéphane Richard. Este centro de formación, que postula en sus intenciones un modelo democratizador, en el que se supone que la riqueza no es el principio definitorio para el acceso a otro tipo de capital que se pone en juego, sigue vigente y es conducido por sus ex alumnos. Sin embargo, el ejemplo de igualdad de oportunidades y apertura que propone la filosofía de la ENA es por estos días un foco de críticas, y un modelo que se encuentra en revisión. Tras 75 años de existencia, la institución se encuentra decididamente asociada con la más altas elites intelectuales y académicas de Francia, primeros ministros, y ejecutivos de las principales empresas, aunque se supone no era esa la intención de su existencia. (Tomasino, 2020)

3.2. CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Los ejes del marco de referencia del presente trabajo están anclados fundamentalmente en dos importantes documentos: la Carta Iberoamericana de la Función Pública, donde se explicita hacia el horizonte al cual deben confluir los esfuerzos referidos a reformar las estructuras administrativas, y el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, el cual será la base fundamental del marco teórico, desarrollándose en dicho apartado.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, firmada por distintos países iberoamericanos incluida la Argentina, establece la profesionalización de la función pública como condición para fortalecer el Estado y la democracia. Este documento fue aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, a fines de junio del año 2003. En él se define a la profesionalización de la administración pública como

...la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como 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. (2003:3)

En términos generales, la Carta persigue principalmente tres objetivos:

- 1) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública.
- 2) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión.
- 3) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas.

En este documento, la función pública es entendida en los mismos términos que el marco propuesto por Francisco Longo, esto es:

...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. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas. (2003:5)

En el capítulo segundo de la Carta se enumeran los criterios orientadores y los principios rectores de la misma. Entre los más relevantes para los fines de este trabajo, se menciona la preeminencia de las personas, la profesionalidad de los recursos humanos, la estabilidad del empleo público, la flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, el protagonismo de los directivos públicos y el impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación. A mismo tiempo, los criterios del mérito y las evaluaciones de desempeño se postulan como orientadores a la hora del acceso y estabilidad de los recursos humanos en la función pública, en pleno sometimiento a la ley y al derecho.

El capítulo cuarto de la Carta establece los requerimientos funcionales de la función pública (directamente ligados con los subsistemas en que Francisco Longo divide su Sistema Integrado), entre los que se encuentran la planificación de recursos humanos, la organización del trabajo, la gestión de los procesos del acceso al empleo, la evaluación del rendimiento, estrategias de compensación, mecanismos que favorezcan y estimulen el desarrollo de las competencias de los empleados públicos, medios adecuados para asegurar la responsabilidad laboral en todos sus aspectos, la gestión de las desvinculaciones, la administración de las relaciones humanas y sociales, y la organización de la función de Recursos Humanos.

El capítulo quinto, de interés para el enfoque elegido, se expone sobre la función directiva profesional y su importancia para el éxito de las políticas de

gestión de la profesionalización de la función pública. Finalmente, se reconoce la pluralidad de los posibles desarrollos y se describen puntos relevantes acerca de los marcos jurídicos, diseños organizativos, capacidades internas y cambios culturales necesarios.

CAPÍTULO II: PROPUESTA DE ABORDAJE TEÓRICO Y METODOLÓGICO

1. MARCO TEÓRICO

1.1. DEL PARADIGMA BUROCRÁTICO TRADICIONAL A LA “GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HUMANOS”

Hacia fines de la década de los años 80 en Argentina, el modelo estatal de corte centralista y basado en la producción de bienes y servicios públicos, se mantenía vigente, aunque con una notoria crisis terminal. Tal es así que una década más tarde comenzaría a estructurarse el tránsito hacia un modelo de Estado basado en la prestación de servicios mínimos y en un rol de regulación antes que de producción y provisión de bienes y servicios públicos.

Los estudios que abordan dichos experimentos reformistas señalan la repetición de ciertas dificultades al momento de implementarlas, independientemente del contexto histórico, político y social o de los fines que las reformas dicen perseguir. Estos problemas, desajustes y dificultades ocurren, sobre todo, cuando la aplicación de los cambios no se produce de manera generalizada y cuando el factor humano, objeto primordial de las modificaciones, no es investido de un rol activo en estos procesos. En ese sentido, podemos servirnos de la coexistencia de distintos paradigmas que confluyen en la Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública.

Dentro de este clima de ideas, la perspectiva neoliberal es la visión gerencial de la Administración Pública, que

prescribe la utilización de técnicas empresariales consideradas exitosas en el sector privado de la economía, con el fin de bajar costos y mejorar los resultados de la gestión pública. Se apoya en procesos bien definidos para el logro de resultados, con una mejor asignación de recursos y uso de

tecnologías de punta. El cliente-ciudadano surge como destinatario privilegiado de la gestión, lo cual subraya la calidad como criterio dominante de dicha gestión. Esta visión irrumpe a fines del siglo XX como reacción al modelo neoliberal entonces vigente. (Oszlak y Malvicino, 2001)

Por otro lado, junto con Crozier (1997), resulta pertinente pensar en términos del período posindustrial, en el cual los servicios y las comunicaciones vienen a tomar protagonismo frente a las actividades industriales, interfiriendo el clásico ciclo económico basado en la racionalización de los procesos propios de la producción en masa. En cambio, en este ciclo, se consagrará a la innovación como motor del proceso, amplificando su lógica a una gran diversidad de campos. En este sentido, señala el autor que *“...la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes.”* Se hace necesaria entonces una reformulación del modo en que es diseñada y entra en funcionamiento la Administración Pública.

Lo que fuera otrora signo de la racionalidad moderna, la burocracia weberiana, la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, empieza a presentar deficiencias: no está preparada para casos especiales o situaciones nuevas e inesperadas... (García Delgado, 1997).

El imperativo se encuentra en la búsqueda de una mayor eficacia-eficiencia en las organizaciones, y que el foco en el control y la evaluación de procesos pase a ponerse en el impacto, la performance y los resultados.

En medio del cuestionamiento al vigente paradigma burocrático y la consolidación de la moderna cultura de la gestión pública, se insertan las discusiones en torno a la profesionalización del Servicio Civil y a la Gestión de los Recursos Humanos en la Administración Pública que servirán de referencia para la propuesta de abordaje teórico del presente trabajo.

El espíritu que anima y motiva la investigación es la convicción de que la

perspectiva de Gestión de Recursos Humanos asume un rol protagónico en el ámbito de las administraciones públicas actuales como instrumento de cambio y de efectividad y eficacia de las políticas públicas que son diseñadas desde los Estados. Fundamentalmente, se sostendrá que el capital humano de una organización constituye su rasgo distintivo, asumiendo una centralidad incuestionable en aras de acercar de manera eficiente y eficaz el Estado al ciudadano a través de la resolución exitosa de sus demandas.

1.2. MARCO ANALÍTICO PARA EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

Es a partir de la propuesta conceptual de Francisco Longo (2002), que se define a la “Gestión de Recursos Humanos” como la adecuación de las personas a la estrategia de una organización para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas. En este esquema de pensamiento, sus partidarios se despegan decididamente de aquella imagen gestada por ciertas lecturas “ortodoxas”⁴ de los principios planteados por W. Wilson en El estudio de la Administración (1887), que separaban tajantemente la política del quehacer administrativo. En cambio, esta corriente de pensamiento vincula a la práctica concreta de la política como la expresión de voluntades e intereses que no están acotados al momento de la formulación de una meta, sino que impregnan también todo el proceso de decisión (Thwaites Rey, 2001).

La administración de los recursos humanos estuvo sujeta a los vaivenes históricos resultantes de confrontaciones, la distribución del poder y las concepciones prevalecientes sobre la naturaleza y el rol del Estado. La complejidad organizacional del Estado argentino, es resultado de una sucesión de

⁴En la denominada “era ortodoxa” del estudio de la Administración Pública (originada a partir de la mencionada obra de W. Wilson), Guerrero Orozco (2001) presenta a las corrientes del Movimiento Wilsoniano Ortodoxo y el Movimiento de la Administración Científica. Dichas perspectivas coinciden en una lectura que exagera la distinción entre política y administración sugerida por Wilson, y que encuentra en la eficiencia el principio central del proceso administrativo.

cristalizaciones institucionales (Oszlak, 1976) de todo tipo, dada la influencia de los distintos grupos de poder y los intereses que interactúan dentro y fuera del Estado.

El modelo de Gestión de RRHH trata de poner el foco en el capital humano de las administraciones públicas para transformarlo en el potencial impulsor, conductor y sostén de los cambios que son necesarios al interior de los sistemas de empleo público, a fines de conseguir una mayor calidad de los servicios brindados por el estado:

El desarrollo de la preocupación por la gestión de la calidad en el sector público pone en primer lugar al empleado, sobre todo al empleado «de ventanilla», en la construcción de servicios que sean percibidos como de calidad por los ciudadanos-clientes. La propia obsesión por la productividad y la eficiencia realza también la importancia del empleado, esta vez desde la necesidad de que asuma valores como la preocupación por el coste o la imprescindible disciplina presupuestaria. Todo ello reclama un cambio cultural. (Villoria, 1997).

GRÁFICO N° 1: MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RRHH



Fuente: Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil

Los postulados de la Gestión de Recursos Humanos de Francisco Longo fueron incorporados al Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil (2002), el cual fue elaborado a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este documento, se presenta un marco analítico destinado a servir como referente común para diagnosticar sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en países situados dentro del ámbito de actuación del BID. El SC está constituido por *“arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, que garantizan la existencia de administraciones públicas profesionales”*.

El Marco Analítico tiene como uno de sus objetivos la definición de un modelo de referencia que sirva para orientar el análisis hacia un modelo de Gestión de RRHH. Esta es presentada como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas. Dicho sistema, *...influido profundamente por factores situacionales identificables al interior de la organización o en el exterior de la misma, se halla integrado por diferentes subsistemas, que se constituyen como los principales campos de análisis para la aplicación del modelo.* (Berardo, 2009).

1.2.1. Los subsistemas que integran el modelo de Gestión de Recursos Humanos

En el Gráfico N°2 que se presenta a continuación, se desarrolla a la GRH en sí, la cual aparece como el centro del modelo integrado representado en el Gráfico N°1. Aquí se representan los distintos subsistemas y la manera en que estos se encuentran interconectados. Tal como advierte Longo, la lógica del sistema indica que los subsistemas deben estar operativos, se deben producir las interconexiones necesarias y es menester la existencia de coherencia estratégica. En los elementos que dentro de cada subsistema se presentan, se encontrarán los

principales campos de análisis para ordenar el trabajo de diagnóstico de sistemas de GRH.

GRÁFICO N° 2: SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RRHH



Fuente: Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil

Observando el Gráfico 1 y el Gráfico 2, mientras que en el primero se ubica por encima a la Estrategia Organizativa, aquí se apunta a una derivación o subproducto de aquélla: una Estrategia de Recursos Humanos. La estrategia es definida por el autor como un *"conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa."* Sin ésta, será imposible dotar de sentido y de valor a todos aquellas prácticas y políticas que se orienten a innovar en el sentido de una GRH.

Retomando el Gráfico 2, aquí se nos presenta una organización en tres niveles de siete subsistemas:

1) **Planificación:** En el nivel superior, la planificación permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, siendo la puerta de entrada a un sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos. Mediante ésta, una organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, medio y largo plazo, el análisis de las disponibilidades actuales y futuras; la diferencia entre las dos anteriores, y la programación de medidas de cobertura para subsanar esa diferencia en caso de ser necesario. (Longo, 2002)

2) **Organización del trabajo:** En el nivel intermedio, junto a otros cuatro subsistemas, encontramos primero la Organización del Trabajo. Este subsistema comprende las políticas y prácticas destinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (Longo, 2002). Son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo y la definición de los perfiles.

3) **Gestión del Empleo:** Otro subsistema intermedio es la Gestión del Empleo, que comprende políticas y prácticas destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales los administradores entran, se mueven y salen de la organización. Existen tres áreas de gestión principales: gestión de la incorporación (reclutamiento, selección, recepción), gestión de la movilidad (funcional y geográfica) y gestión de la desvinculación y corrección disciplinaria. (Longo, 2002)

4) **Gestión del Rendimiento:** Luego, la Gestión del Rendimiento, cuyo propósito consiste en:

...influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlo con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible [...] así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos. (Longo, 2002).

Este subsistema, ubicado en el centro del diagrama diseñado por Longo, es fundamental puesto que influencia al sistema en su conjunto. De la adecuada planificación y el análisis de las necesidades de las personas en cuanto a

desarrollo de competencias, es de donde la organización obtiene los parámetros básicos para el diseño de políticas eficaces de formación. Los procesos básicos que se suceden en su interior comprenden, por un lado, la planificación del rendimiento (estándares de rendimientos de acuerdo a la estrategia de la organización y su comunicación eficaz a los empleados y empleadas) y la evaluación del rendimiento, contrastando objetivos con resultados, generando la retroalimentación de todo el ciclo.

5) **Gestión de la Compensación:** La Gestión de la Compensación refiere a la gestión de las retribuciones salariales y extrasalariales con la que la organización satisface a sus empleados y empleadas. Los procesos más importantes que lo componen están vinculados al diseño de estructuras salariales y de beneficios extrasalariales, la administración de salarios y las políticas aplicadas para reconocer logros y méritos, sin efectos salariales. Según el autor (2002), éste se encuentra necesariamente vinculado con el subsistema de Gestión del Rendimiento, dado que suministra informaciones imprescindibles para la aplicación de retribuciones variables ligadas al rendimiento.

6) **Gestión del Desarrollo:** La Gestión el Desarrollo comprende as políticas y prácticas que apuntan a estimular el crecimiento profesional de las personas, fomentando sus respectivos potenciales y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizacionales con los perfiles individuales, componen al presente subsistema. Fundamentalmente, se describirán las políticas de promoción y carrera estipuladas y/o concretadas en los respectivos casos de estudio. (Longo, 2002)

7) **Gestión de las relaciones humanas y sociales:** En un último nivel, se ubica el subsistema que refiere a Gestión de las relaciones humanas y sociales. Longo (2002) señala que es en esta dimensión donde la correcta gestión de RRHH se cuida de gestionar, valga la redundancia, las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando estas adquieren, en contextos específicos, una dimensión colectiva (la

totalidad del personal). Sin embargo, el presente informe se atiene a la exploración de un ámbito funcional específico de trabajo, que es el de los Cuerpos de Administradores. A modo de cierre, se intentará entonces tomar sólo algunas de las sugerencias del autor respecto a los procesos específicos que se dan al interior de este subsistema (que como el mismo aclara, se trata de un campo particularmente amplio).

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El problema de investigación y los objetivos formulados para la misma, requieren encuadrar el presente trabajo dentro de una estrategia de investigación cualitativa, que persiga en este caso, la consecución de una comprensión interpretativa de los aciertos, desaciertos, fortalezas y debilidades de los Cuerpos de Administradores seleccionados.

El diseño metodológico de la investigación será flexible, encontrándose determinado por el desarrollo mismo de la propia investigación, de modo que permita la incorporación y consideración de numerosos aspectos del fenómeno estudiado y que se comporte como un proceso interactivo continuo entre las técnicas de investigación escogidas.

Dentro del paradigma cualitativo de la investigación social en el cual toma cuerpo la presente investigación, el análisis comparado acompañado de esfuerzos exploratorios y descriptivos, señala el norte del trabajo en la consecución de los objetivos propuestos en la investigación.

En este sentido, el presente trabajo se servirá de una aproximación a uno de los modelos sugeridos por Pliscoff y Monje (2003), denominado de estrategia de Análisis de Casos, siendo su método el comparativo y como técnica de investigación, el de Sistemas diferentes. A través de esta metodología se construirá como Unidad de Análisis a los Cuerpos de Administradores escogidos.

La selección de dichas unidades se desarrolló intentando enfocar en la diversidad histórica y hacer una aproximación al objeto de estudio mediante la identificación de variables comparables (en este caso, tomando a los Subsistemas que integran el Sistema Integrado de Gestión de RR.HH. definidos por Longo (2002)) y el posterior análisis de similitudes y diferencias entre ellos.⁵

2.1. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

En consonancia con la estrategia de investigación seleccionada, se procurará que las técnicas e instrumentos de obtención y procesamiento de la información garanticen amplios márgenes de flexibilidad y apertura.

Las técnicas que se utilizarán durante el transcurso de la investigación serán:

- Revisión bibliográfica exhaustiva acerca de los paradigmas y estrategias de profesionalización y modernización de la administración pública.
- Modelo analítico construido en función del paradigma de la Gestión de RRHH en la Administración Pública.
- Recopilación de información y observación de la creación y funcionamiento de los cuerpos de élite escogidos en las administraciones públicas a través de la exploración de las páginas webs de los organismos en cuestión y de las fuentes secundarias de investigación que puedan ser útiles al análisis.
- Entrevistas focalizadas semiestructuradas a informantes claves o a los responsables actuales de los organismos en cuestión.

⁵Si bien al momento de desarrollar el presente trabajo pudo constatararse la existencia de dos cuerpos de élite similares a los aquí seleccionados, a saber, el cuerpo de "Expertos de Gobierno", pertenecientes a la estructura administrativa de la Provincia de Buenos Aires, y otra experiencia similar en la provincia de Salta, se optó por profundizar la experiencia acontecida a nivel nacional y la santafesina por ser las que cuentan con una mayor trayectoria.

2.2. HERRAMIENTAS PARA EL RELEVAMIENTO Y EL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

El relevamiento para los casos de estudio se ha realizado con la documentación disponible en la Web (www), a través de buscadores de Internet, y directorios de portales específicos como es el caso del SIARE-CLAD, partiendo de una búsqueda de temas relativos al estudio Función Pública/Servicio Civil/Reforma Administrativa y la referencia a los casos en cuestión.

Las páginas oficiales de cada uno de los organismos fueron otra fuente de información dentro de lo que al relevamiento se refiere, intentando establecer los primeros contactos con las unidades informantes de cada uno de los organismos a partir de los datos allí referenciados. De la misma manera, se recurrió a una variedad de artículos y ponencias académicas producidas por los mismos administradores, los cuales echan luz sobre los procesos sobre los que aquí se buscó profundizar.

A lo largo de la investigación se realizó, en primera instancia, una serie de entrevistas focalizadas y semiestructuradas a informantes claves: los responsables del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y del Cuerpo de Administradores Provinciales.

En principio, se elaboró el instrumento cualitativo pertinente que auspició de guía en las consultas realizadas a los diferentes organismos. Antes de la aplicación de las entrevistas, se realizó un primer acercamiento a las instituciones para el reconocer su funcionamiento, sus características generales, sus misiones, visiones, etc.

2.3. MODELO ANALÍTICO

El principal instrumento de investigación está constituido por un modelo analítico de elaboración propia que se construyó para permitir una lectura comparativa de los diferentes elementos propios de la Gestión de Recursos Humanos que se llevan a cabo en las unidades de análisis escogidas. El modelo diseñado persigue la finalidad de auspiciar de un referente común para la realización del estudio exploratorio de las experiencias del Cuerpo de Administradores Gubernamentales vis a vis el Cuerpo de Administradores Provinciales, en el sentido recién señalado. Dicho modelo fue elaborado sobre la base de el “Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil” desarrollado por Francisco Longo en el año 2002 para el Banco Interamericano de Desarrollo, y de acuerdo a las recomendaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Al tratarse este último de un marco analítico, y no de un manual, no pretende ser una guía rígida de pasos a seguir, sino que persigue facilitar la tarea del analista, al mismo tiempo que posibilitar un enfoque común que haga posible la comparación de distintos casos, suministrando instrumental metodológico de medida. El presente trabajo buscó convertirse en una aproximación a una problemática particular: una descripción de los elementos de GRH presentes en los modelos del CAP y el CAG. Por lo tanto, se abordó desde una perspectiva metodológica cualitativa, que se sirvió del documento de Longo para estructurar su análisis, aunque no se aplicó estrictamente la herramienta metodológica ofrecida en él.

El instrumento aplicado consiste en una operacionalización, a través de una serie de indicadores, de cada uno de los subsistemas que identifica Longo (2002) como partes integrantes de un Sistema de Gestión de Recursos Humanos. Se recuerda que su modelo teórico presenta a la Gestión de Recursos Humanos como un sistema integrado de gestión cuya finalidad básica es la adecuación de

las personas a la estrategia de una organización, para la producción de resultados de acuerdo a las finalidades perseguidas.

Los indicadores que se construyeron para elaborar la comparación de las experiencias, condensan el deber ser de un buen sistema de Gestión de Recursos Humanos, ideal que desde la perspectiva de la presente investigación se adopta a la luz de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y de un conjunto de estudios específicos del tema. En este sentido, se identificaron una serie de puntos críticos que, tomados conjuntamente, caracterizarían una GRH correcta en cada subsistema, y fueron contrastados para determinar el grado en que resultan constatables en cada caso. Estas proposiciones definen por tanto óptimos, respecto de los cuales cabe un grado mayor o menor de acercamiento.

Luego de recopilada y procesada la información y de aplicado el modelo analítico a cada uno de las experiencias escogidas, la labor de comparación de los elementos de Gestión de Recursos Humanos analizados, se estructuró en torno a la creación de matrices de ponderación. La finalidad perseguida en este caso, fue la de lograr identificar los principales potenciadores y las principales limitaciones de cada Cuerpo en su conjunto como de cada uno de los indicadores dentro de cada uno de los subsistemas.

La labor de comparación de los estudios de casos de Sistemas de Gestión de Recursos humanos analizados se estructuró en torno a dos matrices de ponderación, a fines de visualizar, en perspectiva comparada:

- ❖ El grado de desarrollo que alcanza cada indicador de cada uno de los subsistemas.
- ❖ El grado de desarrollo que alcanza cada subsistema dentro del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, a modo de balance general.

2.3.1. Construcción e interpretación de indicadores correspondientes a cada subsistema

1. PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS		
INDICADORES	DESCRIPCIÓN	PREGUNTAS CLAVE
Coherencia estratégica	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.	¿En qué medida fueron el CAG y el CAP parte de una estrategia organizativa más general?
Información de base	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro.	¿Bajo qué criterio se determinó la cantidad de administradores incorporados?
Eficacia	Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	¿Cómo se integran estos cuerpos con la estructura existente en cada caso?
Actualización	Las previsiones de la PRH son objeto de seguimiento (principalmente por los directivos de línea) y actualización para ser, en caso necesario, reajustadas a los cambios de estrategia o entorno.	¿Cuáles fueron los cambios vinculados a la participación de los administradores en la estrategia general en los sucesivos cambios de gobierno?

2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

INDICADORES	DESCRIPCIÓN	PREGUNTAS CLAVE
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	<p>i. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.</p> <p>ii. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación</p>	¿Cómo se definieron los puestos de trabajo de los Administradores y Administradoras?
Calidad de la definición de perfiles	Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	¿Cómo fueron definidos los perfiles que se pretendían fueran cubiertos por los nuevos administradores?
Actualización	El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	¿Cómo se fue modificando el rol del administrador en relación a los cambios acontecidos en el contexto?

3. GESTIÓN DEL EMPLEO

INDICADORES	DESCRIPCIÓN	PREGUNTAS CLAVE
Igualdad y mérito en el acceso	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos técnicos y de idoneidad exigidos. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	¿Cómo fueron incorporados los Administradores y Administradoras a las estructuras gubernamentales?
Calidad del reclutamiento	Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción de candidatos producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	¿Cómo se organizó el reclutamiento para el acceso a los Programas de Formación?
Calidad de la selección	Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.	¿Quiénes fueron los responsables de la selección de administradores y administradoras? ¿Cómo se estableció y ejecutó el orden de mérito para el ingreso a los Cuerpos?
Desvinculación	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos. Existe	¿Qué pautas fueron establecidas respecto a la salida de los administradores del Cuerpo? ¿Cómo fueron

	la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	ejecutadas en la práctica?
Movilidad	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	¿Qué pautas se establecieron en lo respectivo a la movilidad funcional de los Administradores y Administradoras?
Disciplina	Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.	¿Pueden constatarse sanciones vinculadas a procedimientos disciplinarios hacia los administradores y administradoras?

4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO		
INDICADORES	DESCRIPCIÓN	PREGUNTAS CLAVE
Planificación y seguimiento	La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados en un período temporal determinado. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las	¿Cómo se vinculó el desarrollo profesional de los Administradores con el de la estructura organizativa?

	personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	
Evaluación	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	¿Existieron mecanismos de evaluación de los administradores en particular y de la política en general? De existir, ¿qué consecuencias trajeron implícitos para los administradores y administradoras?
Dirección	Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	¿Qué papel asumieron los responsables directos y los responsables funcionales de los administradores en la evaluación de los mismos?

5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

INDICADORES	DESCRIPCIÓN	PREGUNTAS CLAVE
Existencia de una estrategia	La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	¿De qué manera fueron diseñadas y ejecutadas las retribuciones salariales de los administradores y administradoras?
Equidad interna y externa	La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje. La estructura de retribuciones es	¿Cuál era la relación existente entre la escala salarial correspondiente a administradores respecto a sus pares al interior del

	adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	Estado y del sector privado?
--	---	------------------------------

6. GESTIÓN DEL DESARROLLO		
INDICADORES	DESCRIPCIÓN	PREGUNTAS CLAVE
Calidad del diseño de carreras	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	¿En qué consistió el modelo de carrera propuesto por esta herramienta de profesionalización de los administradores públicos?
Gestión y calidad de la formación	Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	¿Cómo se vinculó el desarrollo profesional de los Administradores con el de la estructura organizativa?

7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

INDICADORES	DESCRIPCIÓN	PREGUNTAS CLAVE
Equilibrio y calidad de las RRL	Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	¿Cómo se vincularon los nuevos cuerpos de élite con sus respectivas instituciones sindicales? En este sentido, ¿Cómo se integran estos cuerpos de élite con la estructura existente en cada caso, en cada momento histórico?

Fuente: elaboración propia en base al Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil

2.3.2. Construcción de matrices de ponderación para el análisis de los elementos de GRH presentes en el CAP y en el CAG.

Para la aplicación de las matrices de ponderación que servirían de base para la interpretación del análisis exploratorio en perspectiva comparada, se asignó a cada indicador de cada subsistema un nivel de acuerdo a su adecuación entre su descripción y el análisis de cada caso estudiado, de acuerdo al siguiente cuadro:

NIVEL	INTERPRETACIÓN
Alto	La realidad analizada se corresponde con la proposición en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
Medio	La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
Bajo	La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.

Fuente: elaboración propia

De esta manera, los resultados correspondientes a cada indicador son ponderados a partir de esta herramienta de análisis, permitiendo la interpretación de un balance general de cada subsistema. Se pretendió conseguir así una lectura comparativa de los elementos de GRH presentes en la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y en la del Cuerpo de Administradores Provinciales.

CAPÍTULO III: LOS CUERPOS DE ADMINISTRADORES

1. CUERPO DE ADMINISTRADORES COMO CUERPOS DE ÉLITE

Ante todo, un Cuerpo de Administradores consiste, en primer lugar, en un conjunto profesionalizado de miembros de la estructura del Estado que, en general, se encuentra a disposición de los designios del Poder Ejecutivo. Este cuerpo cumple funciones que van desde el asesoramiento técnico, planeamiento, organización, coordinación, y conducción de nivel superior en entes centralizados o descentralizados, aportando una visión crítica para eficientizar al servicio civil.

Dentro de la estructura administrativa, suelen tener una dependencia jerárquica como cuerpo (de Jefaturas de gabinete o similares) y otra funcional, a la cual prestan efectivamente servicios, de manera individual o en grupos reducidos, que generalmente nunca son en niveles inferiores a Secretarías.

Esta herramienta parte de la suposición teórica de que existe una marcada separación entre Política (ministros, secretarios, legisladores, por ejemplo) y Administración (directivos, funcionarios de carrera y personal de planta permanente del Estado). En esta separación, un Cuerpo de Administradores vendría a actuar como "vaso comunicante" entre los funcionarios políticos y sus lógicas, con las de la burocracia, gestionando estratégica y operativamente la organización estatal y el entorno político.

Por un lado, supone que, al tratarse de un cuerpo profesionalizado, al cual se ingresa y se permanece únicamente en base al criterio del más estricto mérito, viene a incorporar habilidades y saberes que se supone no existen ni en la estructura burocrática ni en los cambiantes gabinetes político/partidarios, por sus propias "naturalezas intrínsecas". En este sentido, los Administradores se ubicarían en un híbrido: emiten dictámenes o recomendaciones que, sin intervenir directamente sobre el personal (porque no están jerárquicamente ubicados en la

dependencia en la que efectivamente trabajan), ni reemplazar el criterio político, intentan contribuir a la mejora integral en el desempeño de un área.

2. EL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

En el año 1984 el presidente Alfonsín, en conjunto con el entonces Secretario de la Función Pública Jorge Roulet, propusieron la creación de un cuerpo de funcionarios de *élite*, dando así nacimiento al Programa de Formación para Administradores Gubernamentales (PROFAG). En aquellos años, el recientemente recuperado sistema democrático comenzaría a intentar nutrirse de distintas medidas tendientes a apuntalar la transparencia institucional. La esperanza que la sociedad manifestaba, tras haber dejado atrás un período dictatorial de opacidad institucional y política, es el clima desde donde emerge el respaldo que el gobierno alfonsinista tuvo, en sus primeros años de mandato, para llevar adelante una serie de intentos para reformar la administración pública argentina.

Eran tiempos en que, valiéndose de un espíritu reformista y refundacional, el gobierno llegó incluso a proyectar el traslado de la Capital Federal a Viedma, en la despoblada Patagonia argentina. En este marco, la posibilidad de tener a disposición un Cuerpo de profesionales altamente especializados en gestión pública, que logre reemplazar a largo plazo a todos los cuadros altos y medios de la administración nacional se constituyó en un objetivo muy coherente con el plan del naciente gobierno de Alfonsín. Así surge, definitivamente, el decreto presidencial no 3687/84 que crea, bajo la órbita del Secretario de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, al Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Este modelo, inspirado en la Escuela Nacional Francesa (ENA), llega a Argentina a raíz de la experiencia formativa del Secretario Roulet en dicha institución, alrededor de los años 60. Roulet, principal mentor del programa, llevaba años investigando, trabajando y realizando consultorías en el área de la administración pública (Rizzo, 2018). Una vez Secretario, en conjunto con un grupo

de funcionarios con conocimiento en la temática (entre ellos miembros del INAP como Oscar Oszlak) viajaron a la ENA con la esperanza de corporizar un nuevo paradigma de funcionario público: un servidor del país (Oszlak, 1993). Tanto Jorge Roulet como Alfonsín sentían admiración por el modelo galo, "*desde distintas voces e intereses personales le llegaba a Alfonsín el interés y la pasión por Francia. El gobierno de François Mitterrand oficiaba como un fardo*" (Pavón, 2012: 105).

En este sentido, es posible trazar un paralelismo entre el espíritu "refundacional" de De Gaulle al finalizar la Guerra con el del presidente Alfonsín al retornar la democracia. La perspectiva de que era necesario reformar el sector público por medio de un mecanismo de nuevos ingresos específicamente reglados y formados, y que ese mecanismo sería garante de que quienes ingresen prestarían servicios al Estado guiados por una desinteresada vocación pública, evidencia el diagnóstico común de desprestigio y disconformidad con las burocracias existentes. Si bien tanto el PROFAG como el modelo de la ENA admiten la postulación tanto de miembros internos de la administración como de postulantes externos, el espíritu de ambos proyectos evidencia una gran fe en la juventud y en los profesionales universitarios como semillas para impulsar los cambios que se diagnosticaban necesarios al interior del Estado. En esta equiparación, y en esta identificación que los funcionarios políticos de mediados de los ochenta hicieron con la experiencia del país galo, nace el proyecto que se proponía armonizar, a largo plazo, la supuesta separación entre las expectativas de la política y la ineficiencia, falta de transparencia y las arbitrariedades de la administración.

2.1. PLANIFICACIÓN DE RRHH

Al momento de la sanción del Decreto 3687/84, el proyecto impulsado se pensó como una transformación a largo plazo: sus objetivos tendrían

consecuencias que recién se harían visibles para el año 2000, sirviendo a gobiernos democráticos más allá del de Alfonsín. Se estipulaba que para comienzos del nuevo siglo hayan egresado del PROFAG más de mil administradores y administradoras que reemplazarían a los directores y directoras de altos cargos gerenciales en distintas dependencias de la administración pública nacional (Rizzo, 2018). Este número, de todas formas, era insuficiente para reemplazar a los funcionarios superiores de la administración nacional de ese entonces, estimados en cerca de ocho mil (Oszlak, 1994). Para el primer ingreso, se diseñó un programa de instrucción de 30 meses para aquellos candidatos y candidatas que aprobaran el proceso de selección, cuyo número máximo se fijó en 60, proceso que se repetiría anualmente si la situación lo ameritase. En su artículo n°5, el Decreto que aprueba el Estatuto de AG establece que:

La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION propondrá anualmente las vacantes necesarias para el programa de formación de administradores gubernamentales conforme los requerimientos de los organismos de la Administración pública nacional y las posibilidades presupuestarias existentes pudiendo disponer su postergación cuando éstos no justifiquen su realización.

Durante el gobierno de Alfonsín se llevaron a cabo tres llamados a concurso, en 1985, 1986 y 1987, egresando las primeras y segundas promociones de administradores en los años 1988 y 1989 respectivamente. Luego de una serie de idas y vueltas, entre medio de la crisis política que adelantó la toma de mando de Carlos Menem, logró abrirse una nueva convocatoria recién a mediados de 1992, que culminó con el egreso de 30 nuevos administradores en el año 1995. Esta cuarta convocatoria fue supervisada y gestionada por los mismos Administradores Gubernamentales:

...los Administradores Gubernamentales fueron los garantes de la selección y de la formación. Todo el proceso fue puesto en manos de los propios A.G. sin

que ninguna influencia política para incorporar cursantes por fuera de los instrumentos de selección que se habían diseñado, haya tenido receptividad, ni por parte de los A.G. que comandaban el proceso, ni por parte de las autoridades políticas de la Secretaría de la Función Pública, en manos del Dr. Gustavo Béliz... El producto "creado" en el Gobierno anterior demostraba que podía caminar solo, sin que ningún principio haya sido entregado como ofrenda propiciatoria. (Piemonte, 2005: 6)

Este fue el último llamado al ingreso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, sin que hasta la fecha se haya producido una nueva convocatoria⁶. Para el año 1995, a cinco del nuevo milenio, el Cuerpo contaba con un total de 225 egresados del PROFAG, un 20% de lo que se había planificado en un comienzo para entonces. La correlación de fuerzas que se produjo entre el grupo de AG —que en su máximo esplendor llegó a tener 207 integrantes—, dentro de una administración pública que solo en los altos niveles contaba con 8000 puestos, indica significativas dificultades para concretar aquellos objetivos de diseminar "semillas del cambio", a partir de una vocación de cambio, de saberes y valores que pretendían refundar el Estado. (Rizzo, 2018)

Los trabajos académicos que se dedican a estudiar esta experiencia, y a formular hipótesis referidas al porqué del cierre de las convocatorias, utilizados como fuente para la elaboración del presente documento, son en su mayoría elaboraciones de sus mismos miembros. Entre ellos, es de destacar el de Piemonte (2005) en el cual reflexiona en primera persona al respecto del desarrollo y sostenimiento del Cuerpo como una unidad orgánica, cuya continuidad osciló entre la defensa de la validez del propio proyecto, fundamentada en la experiencia, y el respaldo político que supieron obtener del ex presidente Alfonsín en el momento de mayor riesgo de disolución, durante la gestión de Rodolfo Terragno como Jefe de Gabinete de Fernando De la Rúa.

⁶En el año 2020, a inicios de su mandato, el presidente argentino Alberto Fernández anunció su intención de relanzar el programa de Administradores Gubernamentales bajo el nombre de Innovadores Gubernamentales. A comienzos del año 2022, el proyecto se encuentra en proceso de reglamentación. (Resolución 77/2021 de Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Nación)

2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

En su artículo 3º, el Decreto Ejecutivo n° 3687/84 que aprueba el Estatuto de Administradores Gubernamentales determina:

Los integrantes del referido Cuerpo, cumplirán funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción o coordinación de nivel superior, en organismos centralizados o descentralizados cualquiera sea su naturaleza jurídica, incluidas las Entidades Financieras Oficiales, Empresas, Sociedades cuyo capital sea de propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional, Obras Sociales y en todo otro ente estatal, cualquiera sea su dependencia jurisdiccional, dependiente de la Administración Pública Nacional.

Con respecto a la definición de los perfiles, la selección según el decreto apuntaba a hombres y mujeres jóvenes, de hasta 35 años, con título universitario o terciario de cualquier carrera (no inferior a cuatro años de duración); los y las cuales podían provenir tanto del interior de la administración pública como del sector privado. Una vez superadas tres instancias eliminatorias, y el curso de formación teórico práctico de dos años de duración, los Administradores Gubernamentales gozarían por ley de prácticamente los mismos derechos de cualquier empleado/a público: estabilidad, jubilación, capacitación, etc.

Así, a través de las cuatro convocatorias, se incorporaron, en su mayoría, abogados/as, profesionales de ingeniería y sistemas, economistas, arquitectos/as, y en menor medida politólogos/as, sociólogos/as y otros/as científicos sociales. (Piemonte, 2005: 21)

2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO

En los sucesivos procesos de reclutamiento y selección de postulantes al PROFAG, la incorporación de los miembros al Cuerpo de Administradores Gubernamentales estuvo a cargo de del INAP. Aquellos y aquellas aspirantes que cumplimentaran los criterios de postulación, debían atravesar tres instancias eliminatorias "extremadamente exigentes" (Rizzo, 2018):

- a) Un examen de comprensión de textos, ejercicios de razonamiento lógico y preguntas de información general, cuyos temas se entregan en el momento de la prueba, la cual dura aproximadamente cuatro horas.
- b) Un segundo examen (...) consistente en un dossier respecto de un tema específico, el cual también se entrega en el momento y sobre el que hay que establecer un cuadro de situación, efectuar propuestas y fundamentarlas. Esta prueba, que dura alrededor de cinco horas, elimina otro grupo de aspirantes.
- c) El remanente, y dependiendo de cada convocatoria, ha debido afrontar una serie de cursos, entrevistas de carácter profesional, psicológicas y talleres grupales orientados a observar al aspirante en interacción. (República Argentina, s. f. d)

Entre los aprobados y las aprobadas, se establecía un orden de mérito de manera de completar los cupos que en cada uno de los cuatro llamados se dispusieron para cada PROFAG. En sintonía con este principio rector del proyecto, distintos actores destacan que incluso los exámenes eran evaluados a partir de un sistema en el que prevalecía el anonimato hasta luego de ser calificados (Rizzo, 2018). Este sistema, se suponía, constituía la primera garantía contra la arbitrariedad, la politización y el clientelismo que el proyecto en su totalidad pretendía combatir o disminuir al interior de la Administración pública nacional.

Una vez ingresados al PROFAG, los nuevos y las nuevas Administradores en proceso dieron comienzo formal a su formación, la cual constaba de aproximadamente 3.600 horas cátedra, a tiempo completo, de una duración de

dos años y medio para los dos primeros programas, y dos años para el último, culminando todas en una pasantía de 6 meses en un área específica. Durante ese tiempo, los estudiantes y las estudiantes fueron formados en un conjunto de áreas de conocimiento "*prioritarias y convergentes con los requerimientos centrales técnico administrativos de las diferentes dependencias de la APN*" (Piemonte y Rivolta, 2019: 4). De esta manera, como resultado de cada Programa, egresaba un grupo multidisciplinario especializado en conocimientos de gestión pública cuyos miembros se esperaba contribuirían individualmente o en grupos menores en las áreas de la Administración en función de sus distintos perfiles.

Con respecto a la gestión de la movilidad, el modelo de Cuerpo de Administradores Gubernamentales prevé desde su decreto de creación la rotación de sus integrantes por las sucesivas dependencias del Estado nacional, tanto centralizadas como descentralizadas. Una vez que un administrador o una administradora, en función de su perfil, es destinado o destinada a desarrollar sus tareas en determinado Ministerio, Secretaría, ente descentralizado, empresa del Estado, u otro, por un período máximo de 3 (tres) años; para luego prestar sus servicios en otro distinto, y así sucesivamente. Esto puede implicar asimismo el traslado geográfico del administrador o administradora, a fines de continuar su carrera y de trasladar su experiencia hacia los distintos rincones de la estructura administrativa nacional. Este modelo de carrera pretende responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de la organización, puesto que muy frecuentemente los y las integrantes del Cuerpo están puestos y puestas a disposición de los y las referentes de áreas (Ministros/as, Secretarios/as o Subsecretarios/as, por ejemplo) que soliciten sus servicios.

2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

En primer lugar, haciendo la obvia aclaración de que el proyecto de AG es muy anterior a la formulación del esquema de Longo, y de haberse servido de

otros elementos conceptuales, el Cuerpo se erigió como una herramienta para la gestión del rendimiento en sí misma, en las distintas dependencias en las que los administradores fueron convocados a prestar funciones. La asignación de destinos comenzaba con un requerimiento de asistencia técnica de un organismo público hacia la Secretaría de la Función Pública. El formulario de solicitud incluía una lista indicativa de modalidades de asistencia:

...asesoramiento de gabinete, gerencia de proyectos, coordinación de programas, planeamiento, monitoreo y control, reforma normativa, diseño de manuales y procedimientos, consultoría de sistemas de información, modificaciones y rediseños de estructuras organizativas, diagnósticos institucionales y desarrollo organizacional. (Oszlak y Gantman, 13: 1993)

Durante los tres años en que un Administrador o Administradora era destinado o destinada a provincias, municipios, ministerios, empresas del Estado u organismos descentralizados, una de las funciones que podía solicitársele era el diagnóstico, planeamiento y evaluación del desempeño de sus recursos humanos. Un ejemplo de esto puede encontrarse en la década del noventa en la cual, según Oszlak (1993), los AG fueron convocados en la asistencia técnica a los procesos de Reformas del Estado y Administrativas. En este sentido, es posible señalar que su participación, en algunos casos, estuvo vinculada a establecer objetivos de rendimiento de los RRHH coincidentes con la estrategia de cada organización o dependencia. La ideología neogerencialista que sustentó dichas reformas no sólo impactó en la impronta de la gestión del presidente Menem y su gabinete, sino que también logró "derramar" sus principios en gobiernos subnacionales y, como discurso, supo generar legitimidad en gran parte de la sociedad argentina. Esta coincidencia de la función de los Administradores con dichos procesos hoy cuestionados, no quita que, por otro lado, hayan sido el mismo Cuerpo alcanzado por las consecuencias de las Reformas. Según el presidente de la Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales (2020), una parte importante de los y las integrantes de AG optó por acceder a las propuestas de retiro voluntario muy comunes por aquel entonces, debilitando al Cuerpo, que por otro lado a partir

de los años 1993/1995 vio cerrarse hasta el día de hoy las convocatorias a su ingreso.

Analizado el CAG como herramienta para la gestión del rendimiento "hacia afuera", resta describir la estrategia que el proyecto establecía para medir y evaluar su propio rendimiento. El sistema de evaluación que el proyecto de Administradores Gubernamentales propuso para sí mismo es uno de los puntos más coherentes de la ley (cuanto menos en el papel), considerando que lo que se buscaba construir era a una élite, cuyos integrantes por su mérito conformaran a la Alta Dirección Pública del Estado argentino.

El Decreto Nacional n° 2098/87, por medio del cual se aprueba el Estatuto para el cuerpo de AG, responsabiliza al Secretario de la Función Pública a establecer un régimen de calificaciones por el cual se mida el desempeño anual de cada agente, en virtud del cual se accede a un nuevo grado o una nueva clase dentro del escalafón específico, si así correspondiere. Estos cambios de grado/clase y el modelo de carrera que propone el decreto serán mejor desarrollados en el apartado correspondiente al Subsistema de Gestión del Desarrollo. La posibilidad de acceder a un grado superior en el escalafón propio de Administradores se encuentra vinculado a la aprobación anual de actividades específicas de formación, generalmente a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública, institución a la cual el proyecto remite constantemente. De la misma manera, según el Decreto, los antecedentes de cada agente se someterían a un proceso evaluativo cada vez que tuvieran que ser asignados a un nuevo destino, cada tres años como máximo. A modo de apercibimiento, el mismo Decreto llega a estipular la cesantía en el cargo como consecuencia de no aprobar los requisitos anuales de formación estipulados, o de obtener calificaciones deficientes "*por dos períodos consecutivos o cinco alternados en el transcurso de la carrera administrativa*". Si bien nunca se ha llegado a esa instancia por parte de ningún Administrador o Administradora, lo cierto es que como funcionarios atravesaban frecuentes evaluaciones tanto de su desempeño práctico, por parte

de sus superiores jerárquicos y funcionales, como de su exigida formación teórica constante.

Si bien en un principio, el decreto atribuye a la SFP, en apoyo del INAP, la planificación en lo que refiere a la capacitación de los miembros del CAG, lo cierto es que con el transcurrir del tiempo fue el mismo Cuerpo y sus integrantes, de manera disgregada, el que comenzó a proponer y más tarde a gestionar su propia agenda de formación. Si bien los Administradores pueden dar cuenta de haber continuado sus estudios, acreditando posgrados, maestrías y doctorados en instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, enriqueciendo y dando prestigio al Cuerpo en su conjunto, fueron ellos mismos quienes comenzaron a disponer sus áreas de especialización.

2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

La valoración salarial del cargo se encuentra estipulada en el decreto 2098/87, cuya escala se estructura en función del escalafón del propio Cuerpo, dividido en clases y grados. A cada clase le corresponde un sueldo básico, estipulado por el Poder Ejecutivo Nacional, al que se le suma un adicional por formación especial (por ser egresado del PROFAG), un adicional por grado dentro de cada clase, y un adicional por permanencia, en función de la antigüedad del agente. En caso de desempeñar sus funciones en "zonas desfavorables" o de realizar actividades de riesgo, el decreto estipula también suplementos monetarios correspondientes. En este sentido, el diseño de la estructura salarial del proyecto reviste una integralidad acorde a los postulados de Longo, quien recomienda:

La clasificación de los puestos por niveles o bandas salariales, consistentes con dicha valoración y capaces de permitir una progresión salarial adecuada y una gestión racional de las retribuciones. (2002: 34)

En la práctica, los AG debieron enfrentarse a problemáticas comunes a todos

los funcionarios de la administración pública vinculados al reconocimiento de, por ejemplo, recomposición salarial en el período hiperinflacionario del año 1989, o ascensos de categoría en momentos en que el programa ya se encontraba discontinuado, que debieron resolverse en contextos de Convenios Colectivos del sector público (Piemonte, 2005: 5). Según Oszlak (1993), fue la preocupación por el nivel salarial lo que motivó, a inicios de los 90, la creación de la Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales, a fines de representar a sus miembros en la contienda salarial.

En "Los A.G.: La creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público

argentino" (1993), Oszlak y Gantman presentan la comparación entre el entonces nivel salarial de los AG de clase C (la inferior) y las retribuciones pagadas al personal de conducción de administración pública, a los cuales los AG superaban en muchos casos ya desde su clase inferior. En cuanto a la comparación con gerentes en el sector privado, los AG de clase C4 podrían equiparar a un gerente intermedio y superar ampliamente a analistas con título universitario y años de experiencia. Si bien los datos aquí rescatados son bastante antiguos, resulta interesante la comparación puesto que la relación con otros puestos directivos sigue manteniéndose.

TABLA 1: BANDAS SALARIALES DE AG Y OTROS PUESTOS COMPARABLES

Niveles salariales de AG y otros puestos comparables							
CAG		SINAPA		C. CRITIC		SECTOR PRIVADO	
Niv	U\$S	Niv	U\$S	Niv	U\$S	Posición	U\$S
C4	3.580	A2	2.660	I	4.900	Gte Administrativo	7.767
C3	3.380	A1	2.464	II	4.400	Gte Planeamiento	8.901
C2	3.180	B2	1.840	III	3.900	Gte Adm. Personal	6.665
C1	2.980	B1	1.660	IV	3.400	Gte Auditoría Int.	7.338
				V	2.900	Jefe Depto (*)	3.854
						Auditor Interno	2.965
						Anal. Control Gest.	2.246

(*) Salario promedio de Jefes de Departamento de Contaduría General, OEM, Selección de Personal, Auditoría Interna, Presupuesto y Análisis Económico-Financiero.

Fuente: Oszlak y Gantman, 1993.

La aplicación de compensaciones no monetarias y beneficios extrasalariales son las resultantes de la incorporación inmediata (tras la incorporación y egreso del PROFAG) a la planta permanente del Estado. La estabilidad, licencias, indemnizaciones, asignaciones familiares, vacaciones y jubilación y demás derechos básicos del empleado público se vinculan con los mencionados beneficios salariales, conformando así la estrategia retributiva global que el decreto 2098/87 reconoce a todos los miembros del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO

El Decreto n° 2098/87 da creación a un Escalafón propio y específico para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que desde entonces logró mantenerse y respetarse considerablemente.

La carrera de AG comprende tres clases, A, B y C, las cuales se encuentran subdivididas por grados: tres, tres y cuatro, respectivamente. Los niveles escalafonarios no se encuentran vinculados a la posibilidad de acceso a

cargos de jerarquía, sino que se vinculan con la retribución salarial correspondiente. Como fue desarrollado en el subsistema de Gestión de Rendimiento, las condiciones de ascenso de grado y clase no se vinculaban únicamente con la antigüedad, sino que se promovían a partir de la aprobación de actividades de formación y evaluaciones anuales. Las consecuencias para un o una agente de excederse en el tiempo en un mismo grado o clase más allá de lo estipulado, implicaba incluso según el decreto el riesgo de cesar en su puesto. Sin embargo, así diseñado, el desarrollo de la carrera de un Administrador o una Administradora se encontraba más vinculado a una cuestión de interés personal antes que con una necesidad específica de la organización que contiene al Cuerpo (la entonces Secretaría de la Función Pública).

Más allá del escalafón, el proyecto de Administradores coincide en sus principios con lo propuesto por Longo (2002: 39), en el sentido que propone una fórmula alternativa a las carreras estrictamente jerárquicas. Al rotar obligatoriamente cada tres años por distintas áreas del Estado, los Administradores y las Administradoras experimentaron el desarrollo de carreras de tipo horizontal, es decir, sin necesidad de incrementar su autoridad formal, pero si generando reconocimiento de tipo profesional.

TABLA 2: ESCALAFÓN CORRESPONDIENTE A LA CARRERA DE AG

CLASE A		
GRADO	ANTIGÜEDAD MÁXIMA	ANTIGÜEDAD MÍNIMA
3	-	-
2	4 años	3 años
1	4 años	3 años
CLASE B		
GRADO	ANTIGÜEDAD MÁXIMA	ANTIGÜEDAD MÍNIMA

3	4 años	3 años
2	3 años	2 años
1	3 años	2 años
CLASE C		
GRADO	ANTIGÜEDAD MÁXIMA	ANTIGÜEDAD MÍNIMA
4	3 años	2 años
3	2 años	1 año
2	2 años	1 año
1	2 años	1 año

Fuente: Decreto 2098/87 del Poder Ejecutivo Nacional, INFOLEG

2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Como fue mencionado anteriormente, las principales fuentes de información de las que se sirve el presente informe comparativo, fueron trabajos que relatan en primera persona la experiencia del CAG (como así también del CAP). En su mayoría, las fuentes de información existentes no se tratan de, por ejemplo, investigaciones o evaluaciones de terceros sobre el impacto de la intervención de un Administrador o una Administradora en una repartición específica. Los trabajos y ensayos aquí utilizados fueron mayormente elaborados por los mismos Administradores o Administradoras, o por sus formadores, en un afán por describir, dar a conocer y, en ciertos casos, promocionar, esta experiencia de Alta Dirección Pública que se ensayó a fines de siglo pasado en Argentina.

En este sentido, cabe señalar los trabajos de los Administradores Piemonte (2005), Negri (2005) y Piemonte y Rivolta (2019), y Oszlak y Gantman (1993), quienes fueron formadores del proyecto y docentes del PROFAG. En dichos

escritos, los autores intentan dar cuenta de los impactos institucionales que el paso del tiempo y los cambios de gobiernos trajeron aparejados para el CAG y su idea original.

Comenzando por la administración Alfonsín, la salida anticipada del presidente a raíz de la crisis hiperinflacionaria, desencadenada a partir de un déficit fiscal histórico, sentó lo que sería la primera de muchas dificultades para el proyecto de transformación estatal y administrativa que se pretendía implementar. De allí en más, según relatan sus mismos protagonistas, la sobrevivencia del CAG comenzaría a depender de su propia capacidad para defenderse en un contexto de supresión de múltiples áreas del Estado argentino. Por otro lado, a comienzos de la década de 1990, luego de concluido el cuarto PROFAG, y egresada la que sería la última camada de Administradores Gubernamentales (seleccionados y formados por el mismo CAG), la experiencia del cambio de gobierno contribuiría también al malestar que comenzaría a percibirse en el clima organizativo.

La crisis estatal, explicada y diagnosticada desde un clima de ideas que fomentaba medidas de desestatización y desprestigio generalizado hacia todo lo vinculado al sector público, fue percibida con una dificultad diferencial por parte del CAG en un contexto de transición gubernamental:

...la bisagra no estaba instalada en la cultura administrativa. El funcionario político nos recelaba porque no éramos funcionarios alineados políticamente con el partido gobernante, y los funcionarios de línea lo resistían porque lo vivían como una competencia y una intermediación a su llegada en los niveles superiores. (Piemonte, 2005: 5)

En este contexto, la preocupación por la crisis vital percibida por los miembros del proyecto concluyó en la conformación de una asociación civil que asumió su representación: la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG). Desde su creación en mayo de 1990, la AAG sería clave en la consolidación de la identidad del CAG, sirviendo de respaldo institucional del proyecto distintos

momentos críticos. Más adelante, la AAG incorporaría en sus tareas la creación de la revista *Aportes*, y comenzaría a participar en congresos y conversatorios de administración pública, tejiendo redes con distintas universidades del país.

La creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y el Instituto de Formación de Economistas de Gobierno, como estrategias propias del gobierno menemista para la transformación del aparato administrativo, implicó el cese definitivo de nuevas convocatorias al PROFAG. De allí en más, los Administradores y las Administradoras continuarían prestando asistencia técnica a las jurisdicciones en múltiples materias y funciones, incorporando experiencias y agregando valor al grupo y al sector público. Durante los años posteriores, el cambio más importante que incumbió al CAG fue el traspaso del Cuerpo de la Secretaría de la Función Pública a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros creada tras la Reforma Constitucional.

Tras las elecciones del año 1999, el nuevo gobierno liderado por Fernando De la Rúa anunció nuevas medidas destinadas a superar los problemas del déficit fiscal y de la deuda pública. En esta segunda transición de gobierno que tocaba experimentar al CAG, la marcada desconfianza (al menos discursivamente) hacia todo lo que provenía de la gestión menemista reavivó en los Administradores la preocupación por su continuidad. En este contexto, se generó un programa de ofrecimientos masivos de retiros voluntarios, a partir de los cuales 29 Administradores y Administradoras abandonaron al Cuerpo.

Asimismo, llegaron a impulsarse desde la JGM, a cargo de Rodolfo Terragno, dos Decretos que establecían la disolución del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Dicha anécdota, relatada en palabras del actual presidente de la AAG, manifiesta el instinto de supervivencia gracias al cual el Cuerpo pudo sobrevivir, aunque agonizante, hasta la actualidad:

Aunque sea difícil de creer, fue un mismo funcionario radical el que propuso nuestra disolución [...] Por suerte, desde la Asociación, pudimos convocar al presidente Alfonsín para que intercediera y lo logramos evitar. Teníamos y

tenemos mucho con qué defender el proyecto, por eso pudimos contar con el apoyo de muchos exfuncionarios [...] Por eso más allá del partido, todos somos fervientes alfonsinistas... (Tomasino, 2020)

De allí en más, aunque sin nuevas convocatorias, el CAG logró hacerse de un lugar dentro de la burocracia que, aunque con altibajos, no volvió a ponerse en un riesgo tan severo. Al día de hoy, desde la AAG siguen produciendo la revista Aportes, y contribuyendo a la construcción del conocimiento en el campo administrativo en conjunto con distintos centros de estudios.

3. EL CUERPO DE ADMINISTRADORES PROVINCIALES

La experiencia santafesina tiene su origen hacia el año 1992, a partir del Decreto Provincial n° 2451/92 que da creación al Cuerpo de Administradores Provinciales.

En su fundamentación, dicho documento persigue:

...una nueva metodología en la relación entre el Gobierno y su administración, dinamizando las políticas, gerenciando con eficiencia su implementación y optimizando el uso de los recursos disponibles, a partir de la formación especializada de profesionales que, con actitud para el cambio, desarrollen y formulen estrategias renovadoras para el mejoramiento integral de la organización administrativa del Estado. (1992)

En un reconocido parentesco con el PROFAG, el Programa de Formación de Administradores Provinciales (PROFAP) tuvo como protagonista en su conformación a un Administrador Gubernamental, Miguel Martín, quien se retiró del cuerpo durante la gestión de Mauricio Macri.

Tal como lo reconoce el decreto, y como lo interpretan algunas integrantes del Cuerpo de Administradores Provinciales, el motivo de su creación en Santa Fe está vinculado con la necesidad diagnosticada de que el sector público adquiera del comportamiento gerencial "su manera de razonar" (Colmegna y otros, s/f). La

experiencia del Cuerpo es, a entender de sus miembros, un ejemplo del necesario cambio que por entonces el Estado provincial demandaba, de un obsoleto paradigma burocrático al modelo de gerencia pública. Los valores de transparencia, austeridad, la idea del ciudadano como consumidor de servicios, la capacidad gerencial de los directivos, y sencillez en estructuras y procedimientos son los que, a finales del Siglo XX, explican la razón de ser de este proyecto. Más allá de haber tenido lugar en una gestión de signo político opuesto al gobierno alfonsinista que la impulsó en primer lugar a nivel nacional, la adhesión a estos valores manifiesta el poder de la difusión del "nuevo paradigma" en los distintos niveles de la administración como modelo a seguir.

La provincia de Santa Fe fue la única que imitó el programa de Administradores Gubernamentales (hasta el año 2008, en el cual se crea en la Provincia de Buenos Aires el programa de "Expertos de gobierno"), en cuyos orígenes

tienen en común el ser iniciativas pensadas a partir de los gobiernos de turno en función de su propio diagnóstico, orientando la formación de estos funcionarios según sus necesidades y creando de esta manera "profesiones de Estado" (Rizzo, 2018).

El entrenamiento específico que acredita a los Administradores, y que combinan con su profesión de origen para el ejercicio de la función pública, los constituye en un nuevo cuerpo especializado de carrera al interior del Estado santafesino, que ha sabido protegerse a partir de un espíritu de cuerpo esperable y de principio incentivado al caracterizarlo como "élite".

3.1. PLANIFICACIÓN DE RRHH

El Cuerpo de Administradores Provinciales previó en su Decreto de creación el ingreso de 16 miembros. Sin embargo, resultaron egresados de la primera promoción únicamente 13 administradores, a los que se sumaron 16 más en el año 1995 (Colmegna y otros, s/f). Hasta el día de la fecha, no se han registrado nuevos ingresos al Cuerpo.

En el caso de la provincia de Santa Fe, los vaivenes políticos también jugaron sucesivamente alternativamente a favor y en contra de la existencia del Cuerpo, más allá de la efectividad concreta en sus sucesivas intervenciones a lo largo del tiempo.

En este caso, las expectativas de los ideadores y las ideadoras del programa se vieron también truncadas por la realidad del devenir de los distintos gobiernos, que tampoco dieron con la resolución de eliminarlo, sino que se optó por dejar de abrir convocatorias.

Tanto a nivel nacional como a nivel provincial la planificación del proyecto rápidamente se independiza de lo que efectivamente ocurre en la composición y la cantidad de integrantes del cuerpo, escisión que termina resolviéndose como una puja entre la propia capacidad de ambos cuerpos de defenderse a sí mismos, frente a la consideración o no que las disposiciones ejecutivas elijan brindarle. En contextos de achicamiento general de las reparticiones estatales, las amenazas a la existencia del Cuerpo no tenían que ver con un análisis particular de su eficacia o eficiencia, sino que también se caía "en una misma bolsa" junto a muchas otras reparticiones. Quizá, debido a la pequeña proporción y a la diseminación de sus miembros en distintas áreas del Estado, fue en cierta medida la razón que explica que no se haya eliminado de lleno a ambos Cuerpos en estos contextos. Lo cierto es que la apertura o achicamiento de ambos organismos difícilmente tuvo que ver con un ejercicio de coherencia estratégica del Estado nacional o provincial para con ellos luego de sancionados sus respectivos Decretos.

3.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

En su artículo N°2, el Decreto 2451/92 de creación del Cuerpo de Administradores Provinciales establece:

...estará constituido por profesionales de alto nivel, capacitados en metodologías de gestión y gerenciamiento de proyectos para las distintas áreas de la Administración Pública Provincial, cuyo desempeño, promoción, remuneración y remoción se regirá por las normas particulares a dictarse a tal efecto.

Al respecto de las actividades, funciones y responsabilidades del puesto, en sintonía con las planteadas para su equivalente a nivel nacional, pero de manera menos específica, el mismo decreto estipula que el CAP:

...respondiendo en forma directa al Ejecutivo, posibilitará una gestión de Proyectos fomentando una comunicación horizontal entre los Ministerios y una relación formal - informal en el nivel operativo enriqueciendo con nuevas tecnologías los distintos circuitos de la Administración ... Siendo su rol el de dinamizar las políticas, gerenciando con eficiencia su implementación optimizando para ello el uso de los derivados y dispersos recursos disponibles en las distintas jurisdicciones.

Con respecto a los perfiles con que se espera dar para conformar el Cuerpo, el equipo que conformó el proyecto en Santa Fe estableció como requisito el límite de 35 años de edad, para aspirantes externos a la administración pública, y 40 años para los aspirantes internos. Del mismo modo que en el proyecto de nación, el otro requisito excluyente para la postulación era la acreditación de un título universitario. Al respecto de los criterios de selección, el decreto afirma:

...su formación deberá caracterizarse no sólo por aspectos académicos, sino esencialmente actitudinales, generándose así factores multiplicadores que

potencien el nuevo Estado que el Poder Ejecutivo desea fundar en la Provincia.

Desde el momento de su formación hasta la actualidad, tanto Administradores Gubernamentales como Provinciales se han desempeñado en tareas tales como asesoramiento, planificación, coordinación de áreas, dirección de áreas, intervención de áreas, auditorías de áreas, entre otras. Respecto a las principales actividades desarrolladas, en términos generales, se destacan las de: reformulación de circuitos administrativos y reingeniería de procedimientos, elaboración de diagnósticos organizacionales y de procedimientos, optimización de la comunicación institucional, diseño e implementación de nuevas estructuras orgánico - funcionales, y coordinación y asistencia técnica en procesos de descentralización y desconcentración administrativa (Piemonte, 2005) (Colmegna y otros, s/f).

En una comunicación con la actual Coordinadora del Cuerpo de Administradores Provinciales, ante la pregunta de si en algún momento la función del Administrador se vio desdibujada a causa del desconocimiento o falta de interés de los sucesivos funcionarios a cargo de las áreas en las que se estuvieran desempeñando, la misma constató que no fue así. Incluso pudo establecerse que el mantenimiento de los administradores en las tareas y funciones para las cuales habían sido creados, a través de las distintas gestiones políticas, estuvo vinculado con la capacidad del Cuerpo y su Coordinación de defender una postura en ese sentido, en el caso que cualquiera de sus miembros se viera en una situación semejante (Mian, 2020).

Con respecto a la definición de los perfiles, más allá de los requisitos excluyentes para la postulación a los ingresos a ambos Programas (PROFAG y PROFAP), en sus respectivos decretos de creación se establecen ciertos criterios de selección que van más allá de los requisitos de titulación. Los exámenes de ingreso a ambos Programas, en sus segundas o terceras instancias, apuntaban a evaluar criterios, modos de razonamiento y los modos en que los postulantes se

posicionaban frente a un problema de la realidad y analizaban su solución; a fines de dar con los perfiles de "semillas del cambio" que los respectivos creadores estaban buscando.

3.3. GESTIÓN DEL EMPLEO

De manera equivalente al proyecto de Administradores Gubernamentales, los Administradores Provinciales debieron atravesar por un proceso en que "*el criterio de la transparencia garantizado por el mérito como único valor*" (Santa Fe, 1992) estableció el criterio de selección. Para ello, se organizó una Comisión Ad-Hoc con representantes de la entonces Subsecretaría de la Función Pública y de Desarrollo y Racionalización Administrativa, bajo la órbita del Ministerio de Hacienda y Finanzas y la Secretaría General y Técnica.

Esta instancia de selección estuvo conformada por tres etapas, en las que se evaluaron anónimamente "*capacidad de razonamiento, criterios de análisis de la realidad y capacidades para su transformación*" en las primeras dos, y "conocimientos y aspectos actitudinales" en una tercera instancia. Esta última etapa consistió en una semana de trabajo de taller individual y grupal, culminando con una entrevista con funcionarios y directivos. A partir de las vacantes previstas para cada ocasión, la Comisión ad-hoc dispuso el orden de mérito que indicaba los ingresantes al Curso de Formación específico para ser parte del Cuerpo.

En el caso de Santa Fe, dicho curso consistió de 9 meses de formación teórico - práctica en diversas disciplinas técnicas de la función que debían desempeñar. Este curso se dividió en dos cuatrimestres, correspondiendo el segundo a una pasantía o trabajo de campo que los integrantes diagramaban previamente durante el primer cuatrimestre.

Una vez aprobado el Curso, y de la misma manera que sus colegas a nivel nacional, los Administradores Provinciales debieron comenzar a prestar sus servicios en las distintas dependencias de la administración santafesina, por un plazo determinado de tres años. La gestión de la movilidad funcional, en este caso, depende aún hoy de la Coordinación del Cuerpo de Administradores, quien, en función de los perfiles, expectativas e intereses de los mismos, y requerimientos de las distintas áreas destina a los administradores y a las administradoras a esparcir "la semilla del cambio" por las distintas dependencias.

3.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

El decreto 2451/92 de creación del CAP no refiere en ningún momento a procesos de planificación y evaluación del desempeño de sus miembros. A raíz de una entrevista con la actual Coordinadora del Cuerpo de Administradores Provinciales, pudo constatarse que, al no existir un equivalente al INAP en la provincia, siempre resultó muy complicado encontrar capacitaciones específicas para el Cuerpo, y que, de haberlas, debían cursarse de manera presencial en Buenos Aires, lo cual implicaba una dificultad extra. Si bien muchos de los Administradores y Administradoras, una vez en sus funciones, lograron acreditar estudios de posgrado (a través de convenios con, principalmente, la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario) e incluso alguno de ellos en la misma ENA francesa, esto siempre tuvo el componente de lo autogenerado:

...Cada uno fue haciendo los contactos que pudo según su propio interés y su propia búsqueda [...] por ahí a los cursos los hacíamos entre nosotros, un compañero o compañera organizaba uno y luego los otros asistíamos... (Mian, 2020)

Desde sus comienzos, la gestión de los destinos de cada Administrador o Administradora quedaba en manos de la Coordinación del Cuerpo, quien se encargaba de solicitar una evaluación al finalizar su período al responsable del

área donde el agente o la agente se desempeñara. Sin embargo, después de unos años, la Coordinadora afirma que este proceso semiformalizado de evaluación de desempeño comenzó a convertirse en un mero trámite que, en general, no se llevaba a cabo seriamente por parte de los distintos responsables de área, de los cuales los agentes dependían funcionalmente (les pedían a los Administradores o a la Coordinadora que rellenaran ellos/as mismos/as sus propias planillas de evaluación, por ejemplo). En consecuencia, actualmente, el Cuerpo resolvió dejar de solicitar al directivo o responsable de área una devolución luego de cada intervención, y realizar en su lugar una autoevaluación por parte de cada agente.

Esta notoria debilidad en lo que refiere al subsistema de gestión del rendimiento, que excede a la voluntad del Cuerpo o a sus integrantes, no es extraño, sino que, según Longo (2002) aparece con frecuencia en muchas administraciones públicas. Por un lado, la falta de compromiso, tiempo y capacitación por parte de los directivos llamados a tomar un papel protagonista en la evolución de sus recursos humanos, y la debilidad técnica de los instrumentos de medición, por el otro, son elementos comunes en un entorno como el argentino en donde la evaluación de proyectos y políticas públicas no es, en general, una práctica extendida.

3.5 GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Según la Coordinadora del CAP, los Administradores santafesinos lograron su pase a la planta permanente luego de 15 años de la sanción del decreto de su creación. Hasta entonces, su vinculación laboral con la Provincia era a través de contratos que se renovaban cada dos años. En este contexto, nunca pudo organizarse una estructura salarial específica equivalente al caso de los CAG, que lograra reconocer más equitativamente las distintas funciones y responsabilidades de los agentes en comparación con otros empleados.

La incertidumbre constante de los primeros quince años implicó una seria dificultad para la proyección a mediano y largo plazo del Cuerpo, que sin embargo logró sobrevivir, aunque agonizante, hasta obtener la carrera de cualquier miembro de la administración provincial y sostenerse allí hasta la actualidad. En cuanto a la remuneración salarial, el Decreto n° 2451/92 estipulaba, en aquel entonces, una remuneración nominal de U\$S1.600 para quienes se incorporaran al CAP una vez aprobado el Programa de Formación de Administradores Provinciales, es decir, la mitad a su equivalente en el CAG.

3.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO

Retomando lo descrito en el Subsistema de Gestión de la Compensación, según lo informado por la Coordinadora del CAP, los integrantes del Cuerpo consiguieron concretar su pase a planta permanente de la provincia quince años después de su egreso del PROFAP. Una vez lograda la posibilidad para los agentes de hacer carrera administrativa dentro de la estructura provincial, se incorporaron y comenzaron a ser retribuidos en función de nueve categorías que van entre la del ingreso y la de Director/a, que es la más alta (Mian, 2020). Estas categorías dentro de las cuales los Administradores Provinciales pudieron hacer su carrera, son las mismas categorías dentro de las que se mueve todo el resto del personal administrativo público de la provincia. Esta es una diferencia fundamental al modo de funcionar del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que construyeron su carrera teniendo que dar cuenta de capacitaciones constantes, más allá del criterio de la antigüedad en el cargo, pudiendo incluso ser castigados o castigadas por mantenerse en un mismo grado o clase por un período mayor al estipulado por el Decreto 2098/87.

Según la Coordinadora del Cuerpo, adoptar un modelo similar al implementado por el CAG junto con el INAP implicaba un gran trabajo de reforma de la carrera administrativa para la cual nunca fue posible un consenso, en especial con los gremios y sindicatos:

...ojalá hubiéramos logrado un sistema más equitativo en cuanto a equiparar las funciones, el salario a las responsabilidades, pero los gremios son complicados [...] Siempre hemos podido trabajar lo que son grupos de mejora, grupos de innovación, todo lo que sea darles a las estructuras, así como están, mayor calidad y perfeccionamiento [...] Pero tocar las estructuras, inclusive para nosotros, fue imposible. (Mian, 2020)

En la perspectiva de la Coordinadora, queda en evidencia la constante necesidad de este grupo, desde su creación, de diferenciarse del resto de la planta del Estado, como así también de los funcionarios y asesores políticos. Ni el decreto que crea al CAP, ni el entorno en el que se insertó desde entonces fue el más indicado para el desarrollo de una carrera alternativa, a la semejanza de lo propuesto por Longo en su Sistema Integrado de Gestión de RRHH.

3.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Si para los Administradores Gubernamentales el clima laboral se presentó muchas veces tormentoso, la experiencia de sus colegas a nivel provincial en su proyecto de transformar la administración pública santafesina quizás lo fue mucho más.

En adición a lo ya desarrollado al respecto de la inestabilidad en sus puestos, la falta de un respaldo institucional fuerte en las distintas transiciones de gobierno fue padecida por estos híbridos agentes provinciales. Según lo relatado por la actual Coordinadora del CAP, la constante necesidad de ganar la confianza y superar recelos de tanto directivos de línea, como de los funcionarios

políticos (y no ser considerados como “caballos de Troya” de gobiernos anteriores), caracterizó al clima organizativo dentro del cual estos Administradores debieron aprender a defenderse. Sin embargo, contra todo pronóstico, si bien las convocatorias fueron cerradas definitivamente luego del segundo PROFAP, (y con un muy pequeño número de integrantes desde entonces), la existencia del Cuerpo de Administradores Provinciales logró sobrevivir renovando sus esperanzas cada dos años.

El pase a planta de los agentes, coincidente con su período de mayor actividad, fue recién a partir de la gestión de Hermes Binner, quien según la Coordinadora debió emprender "una tarea refundacional del Estado santafesino" (Mian, 2020) para la cual se apoyó en sus servicios, y les otorgó mayor protagonismo.

El sueño de ser las "semillas del cambio" dentro del quehacer gubernamental debió desenvolverse entonces en un clima organizacional en el que, durante mucho tiempo, el mediano-largo plazo era profundamente incierto. Por otro lado, más allá de las dificultades intrínsecas de ser parte de una zona gris ("ni burócratas ni políticos"), desde la visión de la Coordinación del CAP, muchas de las situaciones de conflictividad en donde se pusieron en juego sus expectativas, tuvieron como adversarios a gremios y sindicatos de empleados del sector público provincial.

4. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS INDICADORES DE LOS SUBSISTEMAS DE GRH EN LAS EXPERIENCIAS ESTUDIADAS

La siguiente labor de exploración comparada de los dos casos seleccionados de Cuerpos de Administradores está estructurada en torno a la creación de matrices de ponderación, las cuales fueron desarrolladas en el Capítulo II del presente trabajo. A partir de la identificación del grado de desarrollo que alcanza cada indicador de cada uno de los subsistemas construidos para la interpretación

de cada caso, se analizaron los principales potenciadores y limitadores de cada modelo estudiado, desde la perspectiva de la Gestión de Recursos Humanos.

Dicha identificación fue lograda fundamentalmente a partir la información resultante de entrevistas realizadas a actores relevantes que se desenvuelven e interrelacionan dentro de las organizaciones estatales aquí estudiadas. Se tomaron en consideración las observaciones de los expertos y funcionarios entrevistados, a fines de lograr una descripción acabada de la situación general en que se enmarcan los referentes de los Cuerpos de Administradores a la hora de llevar adelante aspectos de una GRH. Se puso especial atención en el contexto en que están insertos los Cuerpos, su influencia en la GRH, y las políticas y prácticas que se llevan adelante en este campo.

1. PLANIFICACIÓN DE RRHH		
INDICADOR	CAG	CAP
Coherencia estratégica	Medio	Medio
Información de base	Medio	Bajo
Eficacia	Bajo	Bajo
Actualización	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a lo especificado sobre construcción y aplicación de las matrices de ponderación en el Capítulo II “Estrategia Metodológica”

Para analizar al subsistema referido a Planificación de RRHH, se ponderó especialmente lo ocurrido más allá de lo que fue definido al momento de la formulación de ambos proyectos. Es decir, si bien al momento del diseño de ambos programas existió un esfuerzo por diagramar un esquema específico respecto a las disponibilidades cuantitativas de administradores, el mismo nunca fue cumplido. Es fundamentalmente en el proceso de entrevistas con

especialistas que se ha intentado acercarse a la realidad efectiva de los programas en cuestión, la cual fue sintetizada en el capítulo III.

Al día de la fecha, tanto Administradores Gubernamentales como Provinciales siguen desarrollando sus actividades y poseen una vasta experiencia y consolidación como grupos altamente especializados, cuyo modelo incluso se posiciona como una referencia a nivel regional (Rizzo, 2018). Más allá de la calidad específica de sus miembros, y de constituir una herramienta indudablemente valiosa para el Estado nacional, y el Estado provincial, la realidad es que ambos cuerpos se encuentran rumbo a su extinción.

De parte de los AG, de los 207 miembros que ingresaron en las distintas convocatorias, hoy sólo quedan en actividad cerca de 130 de ellos, todos muy próximos al retiro jubilatorio (Tomasino, 2020). De la misma manera, existen aún sólo 14 AP que pasarán a retiro en los próximos cinco años, momento en el que “cerrarán la puerta y apagarán la luz” de esta experiencia impulsada hace 30 años que intentó la transformación hacia una administración gubernamental de mayor calidad. (Mian, 2020)

2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO		
INDICADOR	CAG	CAP
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	Alto	Alto
Calidad de la definición de perfiles	Medio	Medio
Actualización	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a lo especificado sobre construcción y aplicación de las matrices de ponderación en el Capítulo II “Estrategia Metodológica”

Respecto a los elementos que constituyen la dimensión de la Organización del Trabajo, ambos proyectos delinearon de manera muy fina y precisa el diseño del rol del administrador, a la vez que se incorporaron elementos de flexibilidad o facilidad de adaptación a los objetivos en el mismo. Según pudo constatarse tanto con el referente de los AG como con la Coordinadora de los AP, desde el

momento en que administradores y administradoras se incorporaron en sus roles, pudieron dedicarse a cumplir con las tareas para las cuales había sido creado el organismo.

Sin embargo, respecto a la definición de los perfiles, puede hacerse la salvedad respecto al requisito de la posesión de un título universitario cualquiera para la postulación al cargo de administrador. Si en este subsistema se consideran los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos, en este caso, el requisito de titulación se constituyó como excluyente, cuestión que podría flexibilizarse. En este sentido, puede pensarse en perfiles que, sin contar con un título universitario, podrían resultar coincidentes con las competencias de un administrador.

Finalmente, los roles de los administradores nunca fueron rediseñados con el correr del tiempo, cuestión que tal vez esté vinculada con la flexibilidad mencionada al comienzo. En este sentido, puede observarse una gran capacidad de adaptación por parte de los miembros de los organismos en los distintos contextos políticos.

3. GESTIÓN DEL EMPLEO		
INDICADOR	CAG	CAP
Igualdad y mérito en el acceso	Alto	Alto
Calidad del reclutamiento	Alto	Alto
Calidad de la selección	Alto	Alto
Desvinculación	Medio	Medio
Movilidad	Alto	Alto
Disciplina	Medio	Medio

Fuente: Elaboración propia en base a lo especificado sobre construcción y aplicación de las matrices de ponderación en el Capítulo II "Estrategia Metodológica"

La incorporación del principio de mérito es el primer elemento distintivo que de ninguna manera puede ser puesto en tela de juicio en lo que fue la entrada de los AG y los AP al Estado.

El PROFAG y el PROFAP cumplieron con el objetivo de seleccionar y entrenar funcionarios calificados, formando profesionales de Estado, pero su discontinuidad a poco de comenzar frustró la transformación “desde adentro” de la administración pública. Si bien no se encontró ningún informe o testimonio que evalúe negativamente la función de los AG o de los AP, las medidas que tendieron a perjudicar a los Programas de Formación se entienden en el marco de otras políticas públicas. Es decir, que éstas no se vinculan con objetivos hacia el desarme del programa, por el contrario, ni siquiera lo consideraron específicamente.

En este sentido, existieron períodos de una fuerte reducción en el número de administradores y administradoras vinculados a ofrecimientos generalizados de retiros voluntarios por parte de determinadas gestiones nacionales y provinciales, es decir, esencialmente vinculadas al contexto político y no a las necesidades propias del proyecto (Tomasino, 2020).

4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO		
INDICADOR	CAG	CAP
Planificación y seguimiento	Medio	Medio
Evaluación	Medio	Bajo
Dirección	Bajo	Medio

Fuente: Elaboración propia en base a lo especificado sobre construcción y aplicación de las matrices de ponderación en el Capítulo II “Estrategia Metodológica”.

Una vez más, resulta conveniente distinguir entre el diseño y la ejecución del modelo de administradores, observando que si bien en el primero existieron distintos mecanismos que apuntalaran procesos de evaluación continua de

rendimiento, luego no fueron efectivamente implementados. Si bien esto es propio de la cultura organizativa en que los organismos se insertan, no deja de ser una debilidad o un limitador del potencial del proyecto.

Por un lado, en la experiencia de Administradores Gubernamentales lograron llevarse adelante mecanismos un poco más formalizados en este sentido, puesto que eran cuanto menos requisitos formales para el ascenso dentro del escalafón. Pero no fue así el caso de Administradores Provinciales, donde si existieron instancias de evaluación fueron más bien internas al organismo, o autoevaluaciones por parte de cada administrador luego de rotar por algún área en particular (Mian, 2020).

5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN		
INDICADOR	CAG	CAP
Existencia de una estrategia	Medio	Bajo
Equidad interna y externa	Alto	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a lo especificado sobre construcción y aplicación de las matrices de ponderación en el Capítulo II “Estrategia Metodológica”

Tal como fue desarrollado en los respectivos apartados en el capítulo III, los AG gozaron de los beneficios de la estabilidad de sus empleos y retribuciones estipuladas por niveles correspondientes a cada escalafón. Si bien debieron llegar a asociarse para defender y salvaguardar dichos beneficios en contextos de crisis económica y política a nivel general, a fin de cuentas, los mismos siguieron más o menos lo establecido en un principio.

Por otro lado, los AP debieron esperar 15 años a ser reconocidos como empleados de planta permanente de la estructura provincial, y nunca consiguieron imponer una estructura de retribuciones específica similar a la de sus colegas a nivel nacional. Los administradores provinciales desempeñan y desempeñaron sus carreras con las mismas categorías que los demás empleados provinciales, en un principio como contratados y luego efectivizados,

cobrando un adicional correspondiente, no necesariamente cotejado con otros directivos del sector público o privado (Mian, 2020).

6. GESTIÓN DEL DESARROLLO		
INDICADOR	CAG	CAP
Calidad del diseño de carreras	Alto	Bajo
Gestión y calidad de la formación	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a lo especificado sobre construcción y aplicación de las matrices de ponderación en el Capítulo II “Estrategia Metodológica”

Otro punto fuerte que posee esta experiencia está vinculada a la capacitación y formación de sus miembros, como requisito y punto nodal en la gestión de sus carreras. Sin embargo, otra discrepancia con el plan original rigió para las estrategias de formación que los AG y los AP fueron desarrollando para sí mismos: las prioridades de capacitación y especialización (obligatoria, una vez egresados de los Programas de Formación) se encontraron siempre más vinculadas a intereses propios que a las necesidades globales de las organizaciones que los comprenden. Es necesario apuntalar reformas que encaucen las carreras profesionales en un marco organizativo, definidas en el seno de una estrategia de RRHH, que permita a la dirección de los organismos públicos orientar el desarrollo de carreras y la movilidad de forma coherente con los requerimientos y posibilidades de cada organización (Longo, 2002).

Vinculado al apartado de la Gestión de la Compensación, el diseño y la ejecución de las carreras de AG y AP, tal como fue descripto, no se desarrollaron de la misma manera: mientras los primeros pudieron cumplimentar los niveles del escalafón específicamente diseñado (Tomasino, 2020), a la vez que lograr desarrollar carreras “horizontales”, los segundos solo cumplieron este último

aspecto, y en lo que refiere al ascenso de categoría, evolucionar a partir de la antigüedad en el cargo (Mian, 2020).

7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES		
INDICADOR	CAG	CAP
Equilibrio y calidad de las RRL	Alto	Medio

Fuente: Elaboración propia en base a lo especificado sobre construcción y aplicación de las matrices de ponderación en el Capítulo II “Estrategia Metodológica”

La dispersión dentro de la Administración Pública Nacional y Provincial, sumado al reducido número de administradores no les ha permitido ni a los AG ni a los AP instalar una cultura propia. Es que, si bien los AG y AP logran y lograron desplazarse entre las distintas dependencias del Estado, y desarrollar sus carreras (principalmente de manera horizontal) esto ha sido resultado por el conocimiento sobre el campo estatal que han cultivado, más que por estrategias gubernamentales para aprovechar ese recurso. Como consecuencia de la indiferencia y falta de conocimiento de los gobiernos y de su “experticia” particular, los AG buscaron sus propios destinos y, luego de esto, a partir de los contactos que tienen en diferentes ministerios, hacerse solicitar por sus conocidos dentro del mundo de la administración pública que estén a cargo de distintas agencias.

El factor político es mucho más importante y crítico en el ámbito público que en el privado. No se pueden dejar de lado que las disputas políticas, el marco burocrático en particular, las diferencias de marco legal y el contexto influyen de manera distinta en una esfera y en otra. Cada vez que un nuevo equipo político asume el gobierno, se reactualiza el dilema de cómo conducir la estructura heredada para poner en marcha sus planes de gobierno. Tal como fue descripto en los correspondientes apartados, dicha reactualización ocurrió de manera más o menos caótica con respecto a los sucesivos gobiernos frente a los cuerpos de

administradores existentes. La analogía del temor de ser considerados “caballos de Troya” del gobierno anterior, cada vez que asumía un nuevo gobierno, fue una referencia que apareció tanto en el diálogo con referentes del organismo nacional como del provincial, pero que se fue saldando con el transcurrir de las gestiones en ambos casos.

Con respecto a la relación de los administradores gubernamentales con su respectivo organismo de representación, lo que pudo indagarse fue que siempre constituyeron un factor de apoyo en momentos de crisis del Cuerpo, particularmente durante el mandato de Terragno al frente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Por otro lado, según lo comentado por la Coordinadora del CAP para los administradores provinciales los sindicatos correspondientes a los trabajadores provinciales se constituyeron como uno de los principales opositores para la constitución de una carrera de administrador que se independizara de la del resto de la planta de empleados. (Mian, 2020)

Tal como el citado modelo de toma de decisiones similar al “bote de basura” o “papelera” (Aguilar Villanueva, 1993) nos ayuda a pensar, la cuestión de la modernización de la administración pública a lo largo de la historia argentina desde la recuperación de la democracia en adelante adquiere significaciones a veces contradictorias, a veces sistemáticas, a veces simbólicas. En general las pocas experiencias de procesos de profesionalización del servicio civil en Argentina, de las cuales el CAG y el CAP son referencias principales, revelan que el tema se ha abordado de maneras aisladas y modestas que no lograron perdurar y trascender los gobiernos.

CAPÍTULO IV: CONSIDERACIONES FINALES

Todos los temas analizados en este trabajo sobre la exploración de dos experiencias en perspectiva comparada, nos acerca al esbozo de una serie de conclusiones y al planteo de un conjunto de interrogantes, que abren las puertas a nuevas investigaciones en materia de modernización y profesionalización de las administraciones públicas con perspectiva de GRH.

En primer lugar, retomando el objetivo del presente informe, el análisis se presta para reflexionar sobre las potencialidades y limitaciones que el modelo formulado a fines de la década de 1980 ofrece para la modernización de nuestras estructuras administrativas contemporáneas.

En documentos tales como la Carta Iberoamericana de la Función Pública, a la cual nuestro país suscribe, o el recientemente publicado Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI, al cual más de 300 universitarios, investigadores, funcionarios y demás conocedores de la temática de nuestro país se postulan algunos principios con los cuales el modelo de Administradores aquí descripto ha mostrado coincidencias.

La incorporación del principio de mérito es el primer elemento distintivo que de ninguna manera puede ser puesto en tela de juicio en lo que fue la entrada de los AG y los AP al Estado. Resulta necesario, pensar en incorporar y mejorar un modelo de carrera de los RRHH de los miembros de la administración gubernamental desde el comienzo de estas.

El modelo de Administradores propone también un punto interesante al ofrecer un modelo alternativo a la carrera jerárquica: si bien muchos de ellos y ellas se han desempeñado en puestos directivos, muchos otros decidieron continuar sus carreras desarrollando sus capacidades técnicas en carreras "horizontales" o "laterales". Según los documentos arriba citados, que fijan el paradigma hacia donde debieran apuntar las reformas en el sector público, es un aspecto a profundizar.

Una institución de un régimen de funcionariado civil superior, similar al que aquí se estuvo tratando, a largo plazo, tiene la ventaja de que, bajo un régimen de estabilidad, podrán ser los encargados de mantener la memoria institucional de las dependencias. Una construcción tal de los puestos directivos, podría asegurar la continuidad de las políticas públicas de largo aliento, logrando un compromiso mayor con las metas de los programas públicos. (Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI, 2019).

Otro punto fuerte que posee esta experiencia está vinculada a la capacitación y formación de sus miembros, como requisito y punto central en la gestión de sus carreras. Sin embargo, y comenzando a identificar limitadores del programa, es necesario apuntalar reformas que encaucen las carreras profesionales en un marco organizativo, definidas en el seno de una estrategia de RRHH, que permitiese a la dirección de los organismos públicos orientar el desarrollo de carreras y la movilidad de forma coherente con los requerimientos y posibilidades de cada organización (Longo, 2002). En el desarrollo de sus carreras, los Administradores se han tenido que autodefinir sus prioridades de formación y especialización. Más allá de esta dificultad, que se vincula a una falta de coherencia estratégica para la cual hacen falta construir amplios consensos políticos, sociales e institucionales que logren trascender las distintas gestiones, cabe proponerse la capacitación seria e integrada de todos los RRHH de la administración.

Por otro lado, los criterios excluyentes que se eligieron a fines de siglo pasado para la postulación a los Programas de Formación, podrían ser hoy en día repensados. La exigencia de un título universitario, cualquiera éste sea, por un lado, y el límite de edad hacia los 35/40 años, por el otro, no son más que la manifestación de, quizás, un clima de época que depositaba su fe (por haber salido de la oscuridad de la dictadura, entre otras cosas) en los y las graduadas universitarias y universitarios - y en la juventud per se. De más está decir que la incorporación de profesionales al Estado, en ciertas áreas específicas, es necesaria y deseable. Sin embargo, quizás no sea esta una de ellas. Quizás, esta

Fe (que hoy reaparece en el mismo discurso arriba citado de Fernández, a través de la frase - ¡Somos un gobierno de científicos! -) no debiera excluir a ningún aspirante a su postulación en modelos como el que aquí se describió, sobre todo considerando que existen instancias eliminatorias posteriores donde evaluar las habilidades y conocimientos concretos deseables de la persona. El modo de producción del conocimiento científico (el cual requiere hipótesis, investigaciones, contrastación de resultados, etc.), además, no suele ser el tipo de conocimiento que más se condice con el quehacer del funcionario en un puesto Ejecutivo. Muchas veces, a diario, se deben tomar decisiones basadas en una "inteligencia práctica", por la rapidez que demanda la ejecución de una u otra alternativa. Se trata de conocimientos y sensibilidades diferentes, y casos como el de un ex intendente experimentado, un buen directivo o ex directivo de una empresa exitosa del sector privado de debieran poder ser candidatos a ofrecer sus herramientas para el mejoramiento del desempeño organizacional del Estado, más allá de una titulación.

La misma objeción corre para el criterio etario: fijar un techo alrededor de los 30/35 años puede dejar por fuera valiosas voces que, desde una experiencia más vasta, puedan auxiliar en un proyecto que se propone reformas tan profundas. De más está aclarar que no se afirma aquí que el/la joven universitario/a recién egresado/a no tenga elementos sustantivos para aportar, sino que existe un universo más allá de esta figura.

A modo de cierre, se agrega que, como fue sugerido anteriormente, para emprender una transformación en la dimensión humana del sector público, cuales quiera sean los instrumentos o herramientas que se quieran poner en práctica, es menester identificar a los actores claves con los cuales generar consensos que permitan que cualquier iniciativa se implemente a lo largo del tiempo.

Lo que aquí se está planteando requiere de acciones que sólo podrán brindar resultados más o menos visibles para el común de la sociedad a mediano

y largo plazo. El fortalecimiento de los puestos directivos públicos, el ejercicio en diagnósticos participativos de necesidades organizacionales, la planificación más allá de lo que dure una gestión, y el entrenamiento en procesos de evaluación y seguimiento que permitan retroalimentar los procesos, son precondiciones en las cuales habría que profundizar para la nueva aplicación de un modelo como el de Administradores. Por otro lado, en lo que refiere a cada gestión política en particular, sin una clara definición y conducción respecto a los objetivos de trabajo a asignar, una herramienta como la de Administradores queda automáticamente huérfana, perdiendo mucho de su potencial.

Se trata de una tarea, a estas alturas, impostergable e insoslayable. Los factores de la decisión política, la voluntad de los agentes y la mediación del sindicato resultan, como vimos, imprescindibles para los avances o estancamientos en este rumbo.

Sin duda, como se sugirió a lo largo de todo este trabajo, es fundamental pensar a las organizaciones desde abajo para arriba, teniendo en consideración las personas que forman parte de ella. Los RRHH tienen la responsabilidad, y reúnen la capacidad creativa para formular e implementar políticas públicas que se traduzcan en servicios públicos de calidad.

Es el factor humano es el que hace la diferencia y genera el valor agregado en las organizaciones que brindan servicios, como es fundamentalmente el caso del Estado, en cualquiera de sus niveles.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAG: Cuerpo de Administradores Gubernamentales

CAP: Cuerpo de Administradores Provinciales

CIFP: Carta Iberoamericana de la Función Pública

ENA: Escuela Nacional de Administración (Francia)

GRH: Gestión de Recursos Humanos

INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública

MAPDISSC: Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil

NGP: Nueva Gestión Pública

PRH: Planificación de Recursos Humanos

PROFAG: Programa de Formación de Administradores Gubernamentales

PROFAP: Programa de Formación de Administradores Provinciales

RRHH: Recursos Humanos

RLL: Relaciones Laborales

SC: Servicio Civil

UNR: Universidad Nacional de Rosario

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAEAP (2019) "Consenso por una función pública profesional para la Argentina del Siglo XXI". Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en <https://docs.google.com/document/d/1sVWusLXARgCSK-hUWn-hs5yZnsmlOrV2Cfo9pji66tA/edit>
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993) Estudio Introdutorio. En: Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Porrúa Grupo Editor
- CAMPOS RÍOS, Maximiliano (2013) "Los administradores gubernamentales. El sueño de una burocracia profesional". Escenarios Alternativos. Disponible en <http://maxicamposrios.com.ar/los-administradores-gubernamentales-el-sueno-de-una-burocracia-profesional/>
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- COLMEGNA, A., MIAN, V., VIOTTI, R. (S/F) "El Cuerpo de Administradores Provinciales. Una experiencia de gestión en la Provincia de Santa Fe." Disponible en http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/1/mian_perez_colmegna_viotti.htm
al
16/10/2020
- CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1987) Decreto 2098/1987. Estatuto y Escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires, 30/12/1987. Disponible en

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16163/norma.htm>

- CROZIER, Michel (1997) "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". Publicado en la Revista del CLAD "Reforma y Democracia". N° 7. Caracas.
- 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". Documento de Políticas Públicas, Área de Estado y Gobierno. CIPPEC.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1997) "Introducción. Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina". FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA -Universidad Católica de Córdoba.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (1992) Decreto Provincial No 2451 de 1992 y Anexos I y II. Por medio de los cuales se instituye la creación del Cuerpo de Administradores Provinciales y reglamento del Programa de Formación de Administradores Provinciales.
- GUERRERO OROZCO (2001) "Teoría administrativa de la Ciencia Política", UNAM.
- LONGO, Francisco (2002) "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil", ESADE. Inst. de Dirección y Gestión Pública del BID. Barcelona.

- MINTZBERG, Henry. (1991) "Diseño de organizaciones eficientes". Editorial El Ateneo. Buenos Aires.
- NEGRI, Sergio (2005) "Ser o no ser administrador gubernamental". X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.
- OSZLAK, Oscar y GANTMAN, Ernesto (1993) "Los A.G.: La creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino". Conferencia del Banco Mundial sobre Reforma del servicio civil en AL y el Caribe, Washington D.C.
- OSZLAK, Oscar (2000) "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- PLISCOFF, V. y MONJE, C. (2003) "Método comparado. Un aporte a la investigación en gestión pública". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- PIEMONTE, Victor (2005) "El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la piedra fundamental". X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.
- PIEMONTE, Victor y RIVOLTA, Mercedes (2019) "El rol de los administradores gubernamentales en la administración pública del siglo XXI". XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

- PULIDO, Noemí (2005) "El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica". X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.
- RIZZO, Natalia (2018) "Funcionarios públicos de élite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina." Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 52, pp. 82-105.
- THWAITES REY, Mabel (2001) "Tecnócratas vs Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración". En Revista Encrucijadas, n° 6, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- VILLORIA, Manuel (1997) "La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico". En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto; 'La nueva Administración Pública', Alianza, Madrid.