

FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRIA EN GESTION PUBLICA

ESTUDIO COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE ALTA DIRECCIÓN PUBLICA

Disfuncionalidades del caso Argentino

Maestrando: Gonzalo Damián Macco
Directora de Tesis: Dra. Rita Grandinetti
Mayo 2019

INDICE

Capítulo I Introducción.....	6
Contexto y Objetivo General.....	6
Problema de Investigación	9
Estado del Arte	11
Capítulo II Marco Teórico	14
Concepto de alta dirección publica.....	14
Modelos de dirección publica	21
El nombramiento de los directivos públicos.....	26
El perfil del director publico	30
Capítulo III Objetivos de la Tesis y Metodología.....	37
Capítulo IV Estudio Comparado de los Sistemas de Alta Dirección Pública.....	41
Europa	43
Francia	43
España.....	45
Resto del Mundo.....	48
Nueva Zelanda	48
América Latina	52

Chile.....	52
Perú.....	54
Uruguay	60
Colombia.....	63
Cuadro Comparativo	66
Capítulo V Alta Dirección Pública en Argentina	74
Antecedentes.....	74
Marco Normativa.....	79
Análisis de la situación actual.....	85
Diferentes Perspectivas de los actores	92
Capítulo VI Análisis de los Resultados	98
Disfuncionalidades del caso Argentino con el resto de los sistemas comparados	102
Capítulo VII Conclusión	107
Bibliografía	110
Anexos – Encuestas.....	117

“Lo que sí tenemos es una altísima penetración de la politización en las estructuras directivas y de la alta función pública, lo que provoca una colonización política y una desprofesionalización de tales espacios nucleares del funcionamiento de las organizaciones públicas, así como tiene como secuela la inevitable perversión de los incentivos profesionales, pues en buena medida nuestros altos funcionarios se deben dedicar, si no quieren arruinar sus expectativas de carrera profesional (muy atada en sus niveles altos a la política) a satisfacer las pretensiones del Gobierno, “mirar hacia otro lado” o, en fin, no generar demasiado ruido u oposición a quienes gobiernan en cada momento. En caso contrario, estás condenado a un puesto funcional de mera ejecución de lo que los directivos circunstanciales manden. La burocracia se achata, encoge su creatividad e iniciativa y se ahoga la innovación. Todo pasa por el molino de la decisión política”. (Rafael Jiménez Asensio; ESPAÑA, UN LEVIATÁN QUE AGONIZA 30-09-2018)

CAPITULO I INTRODUCCIÓN

a. Contexto y objetivo General

El presente estudio de tesis revisa en profundidad de los diferentes sistemas de alta dirección pública que existen en países latinoamericanos, europeos, como del resto del mundo, para resaltarlos y compararlos con la situación actual de la Alta Dirección Pública en Argentina, analizando los antecedentes normativos existentes en nuestro país como las implicancias que ellas conllevaron.

La Alta Dirección Pública está constituida en Argentina; es decir existen directores que constituyen una bisagra entre el Alto Gobierno y las burocracias tradicionales. Sin embargo, su acceso no corresponde con lo dispuesto por nuestra normativa sino que existe un “dedo político”, al decir de Jiménez Asensio, que determina quienes cumplen con dichas funciones, situación similar que existe entre otros países como en España.

Si bien posteriormente analizaremos el sistema de Alta Dirección Pública (ADP) en la administración nacional (SINEP), podemos adentrarnos en el tema indicando que según los datos publicados por el CIPPEC, a pesar de la existencia de normas que disponen y obligan a generar un sistema de selección abierto, meritocrático y por concurso para la ADP, en la actualidad, y desde hace aproximadamente una década se continúa realizando las designaciones de forma política e insistiendo implantar una estrategia meritocrática que fracasa.

Por tal motivo hay autores que sostienen que *“tal vez, lo más sensato es no seguir insistiendo en su cumplimiento, sino revisar si no se está siendo demasiado exigente para las necesidades de la política”* (Chudnovsky, M.; 2017:8).

Iacovello, Zuvanic y Tommasi (2003) analizan los factores por los cuales no se puede constituir un servicio civil en Argentina. Estos son:

- a) la ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos,
- b) la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos y
- c) la persistencia de la cultura burocrática.

Posteriormente, analizaremos dentro del marco teórico, los diferentes modos de definir a la alta dirección pública en la literatura, como los modelos que existen para su selección. Sin embargo, y previo a esto, consideramos necesario y fundamental para dar introducción al presente trabajo de tesis, analizar *¿cual es el origen de la idea y de las prácticas vinculadas al desarrollo de una alta dirección pública?*

Observamos que la ADP está vinculada con la irrupción de la Nueva Gerencia Publica, que vino a desplazar a la tradicional noción de la burocracia weberiana. La NGP fue un cambio de paradigma que replanteo la forma en que la “política”, entendida como el grupo gobernantes en un momento determinado, y el “aparato Estatal” entendido como la estructura burocrática del ESTADO, se vinculaban entre sí.

Uno de esos cambios consistió en plantear la necesidad de que estas organizaciones gubernamentales (el ESTADO), deberían generar espacios de autonomía y a su vez rediseñar la coordinación entre el grupo gobernante (político) y el aparato burocrático para poder aplicar y ejecutar sus políticas públicas.

Siguiendo las propuestas de la Nueva Gerencia Publica, y teniendo en consideración los planteos de Hansen, Morten Balle, Trui Steen y Marsha de Jon, sería necesario crear un

tipo “ideal” de organización del sector público que cuente con las siguientes características (Hansen, Morten Balle, Trui Steen y Marsha de Jon, 2013):

1. Desagregación estructural, dando lugar a organizaciones especializadas;
2. Independencia gerencial y control de resultados, encomendando la gestión a los gerentes;
3. División entre políticas y operaciones, es decir, dividiendo las tareas entre la preparación de las políticas y la implementación de las mismas.

Dicho de otro modo, a la luz de la nueva gerencia pública aparece un nuevo modelo de organización del sector público que tiene como premisa la desagregación estructural del estado, lo cual permite contar con personal con independencia gerencial, logrando la división entre el grupo político gobernante y la implementación de las políticas públicas que el mismo determina, lo cual origina resaltar o darle mayor incidencia en la ejecución de las políticas públicas a estos “gerentes” que integran lo que llamaremos Alta Dirección Pública.

De este modo, aparece como componente central el *gerente público* con grandes niveles de independencia. Un pivote entre el grupo político gobernante y la administración; las políticas y la ejecución de ellas, que reserva altos niveles de autonomía. Esta nueva figura es la que de alguna manera da origen a la idea de una Alta Dirección Pública, categoría que no aparece en el modelo burocrático tradicional, siendo este el puntapié que da origen a la construcción de Sistemas de Alta Dirección Pública, inspirada en las lógicas de la New Public Management, identificando a Nueva Zelanda, como el país donde la literatura sienta los principios cardinales de esta tendencia. (Ramos C., Scrollini F., Soolorzano F.; 2012).

b. Problema de Investigación

Ahora bien, ¿Que entendemos por Dirección Pública? ¿Qué es la función directiva? ¿Es lo mismo que Alta Dirección Pública? ¿Cómo está constituida la ADP en nuestro país en comparación a otros países? ¿Cuándo es funcional o disfuncional la ADP? ¿Por qué decimos que es disfuncional nuestra ADP?

Parafraseando a José Mejía Lira (2014:1), en primer lugar, es necesario definir que entendemos por *dirección*: “acción de organizar y orientar hacia resultados a quienes conforman una organización”. El mismo autor cuando habla de **función directiva** se refiere a la actividad de quienes dirigen autónomamente la administración, determinando fines y proponiendo medios para cumplirlos, distinguiendo tres grupos:

1. Un círculo de dirección política, en el que la labor esencial es precisamente política y donde los directivos no necesariamente precisan de conocimientos técnicos o administrativos para desempeñar tal cargo, que en nuestro caso serían el presidente, los ministros, secretarios;

2. Un círculo de dirección político-administrativa, altamente implicada en la formulación de políticas o programas, y de igual forma en la implantación de estas. Aquí, la labor tiene componentes políticos y, a la vez, administrativos o técnicos. Se requiere tener un conjunto de habilidades y actitudes directivas, pero también, al mismo nivel, olfato político. En algunos casos incluso, se requieren conocimientos técnicos muy precisos; en este círculo situaríamos a los directores generales, subsecretarios, asesores ejecutivos, directores de área o adjuntos;

3. El círculo de dirección burocrática. En este círculo se encuentran normalmente los niveles superiores del servicio civil de carrera, funcionarios que han accedido tras un proceso

de desarrollo profesional a estos cargos, y en los que prima la capacidad técnica y el desarrollo suficiente de competencias directivas. Ello no obsta para exigir de ellos, también, una sensibilidad política y un conocimiento del campo de fuerzas político donde está situada su organización; pero tal vez con un carácter subsidiario frente a su competencia para dirigir equipos, diseñar proyectos o evaluar programas.

Sin embargo, hay otros autores, entre ellos Laura Zuvanick que entienden que la función directiva, o espacio directivo, queda resumido en un solo círculo (círculo de dirección político-administrativa de Jose Mejía Lira), y asimismo manifiestan que: “Alta Dirección Pública (ADP), **Directores Públicos** o su equivalente en inglés Senior Civil Service (SCS), denominan de diversa manera una misma cuestión introducida a partir de la corriente denominada New Public Management (NPM)”. En este sentido señala que “*el espacio directivo es “un sistema de personal de posiciones gerenciales del más alto nivel de los servicios civiles nacionales, reconocido formal o informalmente por una autoridad o por acuerdo tácito de la organización sobre el grupo”* (Zuvanick, L.; 2017:22); siendo esta, la definición que vamos a tomar en la presente tesis.

Esta misma autora, nos plantea: “cuando hacemos referencia a la Alta Dirección Pública, estamos hablando del conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan en su rol de vaso comunicante entre las esferas políticas y la burocracia. De esta manera, dimensionar la Alta Dirección Pública supone identificar el conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que no son autoridades políticas (ministros, viceministros, secretarios o subsecretarios), ni tampoco forman parte de la burocracia operativa de línea que ha permanecido en la organización desde tiempo atrás, a los que acostumbramos a referirnos con el genérico Empleado Públicos” (Zuvanick, L.; 2016: pag. 2).

Como podemos observar, este es un modelo que permite separar la política de la gestión, “que parten del reconocimiento de una esfera gerencial, llamada a ser cubierta por directivos públicos profesionales, sujetos al mandato político pero a quienes se reconoce una esfera propia de decisión, que se ejerce en marcos contractualizados basados en el principio de responsabilidad por resultados” (Longo, F.; 2002:5).

De esto se desprende, la importancia de contar con un buen vaso comunicador entre el grupo político y la burocracia, para lograr una efectiva aplicación de las políticas de estado, una ADP profesional establecida en la normativa vigente e implementada correctamente. Este es el problema de investigación de la presente tesis, cuáles son las características del sistema de dirección pública, y de la ADP en Argentina, en comparación con diferentes sistemas de ADP que existen en Latinoamérica y Europa, según la normativa vigente. A fin de identificar algunos elementos necesarios para promover una mayor profesionalización y estabilidad de la gestión pública Argentina, enfatizando la eficacia, eficiencia y calidad de la ejecución e implementación concretas de las políticas definidas por las autoridades políticas.

c. Estado del Arte

El abordaje del tema de investigación, la ADP, se ha hecho desde diversos enfoques disciplinario, aunque en ninguno de ellos se ha realizado un análisis comparado de la normativa vigente; esto, sin embargo, no implica que no se hayan acumulado una gran caudal de estudios sobre la temática que se han revisado para la presente Tesis.

En particular se destacan los trabajos de Rafael Manuel Bañón I Martínez (2014), Francisco Longo Martínez (2013), Mercedes Iacoviello, Mercedes Llano y Luciano Strazza (2011 y 2012), que realizan un análisis de la profesionalización y del fortalecimiento de la

ADP; en un análisis comparativo entre las diferentes legislaciones de los sistemas de profesionalización, no exclusivamente de la ADP, incluyendo el caso de nuestro país. Por su parte los aportes del Dr. Jose Alberto Bonifacio, realiza un estudio en su tesis doctoral sobre la LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DIRECTIVA EN ARGENTINA, realizando un excelente desarrollo metodológico de lo institucional de la ADP en nuestro País.

En cuanto a los perfiles, roles y competencias de la ADP, Lucrecia Morales (1997), Rodrigo Lavanderos (2006), Francisco Longo (2002), Jose Ramon Pin Arboledas, Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade (2016), y Francisco Ramos Fernandez – Torrecilla (2006), realizan un análisis exhaustivo de las mismas, enfocándolas todas ellas en la función primordial de la creación del Valor Publico de Moore, aunque cada uno de ellos le da su enfoque particular.

Para las competencias de la ADP, tomamos como referencia la Guía Referencial Iberoamericana para las Competencias en el Sector Publico (2016).

El BID, analizo los sistemas de merito para la selección de directivos públicos (2016) enfocándose exclusivamente en Chile y Perú, ambos sistemas analizados en el capítulo de sistemas comparados de la presente tesis; siendo además, muy importante de resaltar los aportes realizados por Mariana Chudnovsky (2017) cuando analiza la tensión entre el merito y la confianza en América Latina.

Laura Zuvanic y Gonzalo Dieguez (2016) dentro de los trabajos realizados para el CIPPEC, han realizado aportes importantes para lograr un futuro equilibrio entre la meritocracia y el sistema político.

Rafael Jiménez Asensio (2018), analiza desde antaño la Dirección Pública española, donde, con una legislación completamente diferente a la nuestra, tiene un sistema de selección similar pero ocurren las mismas circunstancias políticas que en nuestro país; dicho de otro modo, se encuentra altamente politizado.

Enfocándonos en la disfuncionalidad, afirmamos que Robert Merton (1910-2003), fue el pionero en tratar este tema en su libro *Teoría y estructura sociales* de 1949. Es el, quien realiza un estudio del comportamiento desviado, es decir, las conductas que se apartan de las normas, ocasionadas esas conductas, por tensiones sociales, siendo esto lo llevó a acuñar el término ***disfunción***, “esto es, la existencia de fuentes de desorden, revuelta y trastorno que impugnan la idea de integración y ajuste como condición universal de los sistemas sociales” (Cataño, G. 2003).

CAPITULO II MARCO TEORICO

a. Concepto de alta dirección pública

En primer lugar, y previo a que ingresemos a conceptualizar que entendemos por ADP, podemos afirmar que hay cuatro características que tienen que empapar a la función pública, incluyendo a la ADP, según Rafael Jiménez Asensio:

“1) Profesionalidad, que se plasma en la aplicación y vigor del principio de mérito, no sólo en el acceso sino también a lo largo de toda la carrera funcional, lo que exige compromiso y adaptación permanente, así como un desempeño orientado bajo pautas de excelencia, puesto que el destinatario último de tales servicios es la ciudadanía.

2) Estabilidad o permanencia, es lo que se denomina inamovilidad, siempre que se cumplan adecuadamente las obligaciones derivadas de una relación estatutaria (no en el sentido de que formen parte de la planta permanente del estado y que dichos cargos sean eternos), que comporta derechos, pero también deberes. Esta nota tuvo por objeto en sus inicios la imperiosa necesidad de “poner al abrigo de la política” a esos funcionarios, evitando así el spoils system (o su aplicación castiza que eran las cesantías); esto es, que la política (o el gobernante de turno) cese a todos los funcionarios no afines y coloque a los propios, como así sucedió durante el siglo XIX y buena parte del XX. y no solo en España.

3) Imparcialidad, que es la nota existencial por definición de la institución de función pública. Ser imparcial implica, como reconocía Max Weber, desarrollar las tareas propiamente funcionariales, sine ira et studio; esto es, con la necesaria distancia de la política que implica la profesionalización. Una función pública parcial o partidista es, por esencia, la negación de la institución. No hay Estado democrático que se asiente sobre una función pública no imparcial.

4) Valores, que son los pilares en los que se asienta la institución y constituyen asimismo el faro que orienta la idea de servicio público que anima el ejercicio de las funciones públicas por esa institución. Los funcionarios son servidores públicos, no están al servicio del partido de turno, sin perjuicio de que cumplan lealmente su programa de gobierno, pero siempre con pleno respeto al orden constitucional y legal vigente, al margen de que en su fuero interno lo compartan o no, como compartan o no las líneas básicas de la ideología temporalmente gobernante. El principio de neutralidad es clave en la existencia de la institución. No basta con promover códigos del servicio público. Hay que creérselos. El cinismo casa mal con los valores”.

En Argentina no contamos con normas nacionales que definan la ADP (el decreto 2098/08 no define a la ADP); situación extraña en un país donde, desde la sanción del Código Civil de Vélez Sarsfield y costumbre de nuestros legisladores, se intentó definir y reglamentar a sinfín de situaciones, términos, y figuras que nunca (o casi nunca) en nuestra vida vamos a transitar. No contar con una definición de ADP, constituye realmente un inconveniente, ya que al decir de Maeso Seco (Gorriti Bontigui, Rodríguez Escanciano, S. y Jiménez Asensio, R.; 2010:54), ***“no saber que es un directivo público profesional, impide saber que puestos lo son”***.

Pero, ¿que entendemos por ADP? En una primera aproximación, como ya mencionamos, es menester dejar en claro que cuando hablamos de ADP nos estamos refiriendo a ese conjunto de funcionarios públicos que constituyen una bisagra entre el poder político y la burocracia tradicional, dejando de lado los términos que definen a la dirección pública, como aquel poder gobernante; es decir, excluimos al grupo político o alto gobierno.- Maximiliano Campos Ríos (2017:3), entiende que la ADP “está constituida por personal técnico reclutado –al menos, en parte- meritocráticamente, cuya tarea consiste en garantizar

la articulación entre la burocracia y los miembros del gobierno, es decir, funcionarios políticos”.

“El Alto Gobierno” lo podemos conceptualizar como el conjunto de entes que proporcionan un apoyo directo al presidente para el desempeño de la función de gobierno. En Iberoamérica, los centros nodales de los procesos gubernamentales suelen ser las vicepresidencias, las jefaturas de gabinete de ministros, las presidencias de los consejos de ministros, los ministros o secretarios de la presidencia, entre otras instancias de apoyo directo a los Jefes de Estado y de Gobierno, siendo estas instancias, donde recae el peso de la articulación intergubernamental e intersectorial y la vertebración de las funciones de diseño, seguimiento, evaluación y control de políticas públicas y de gestión pública en general (Proyecto CLAD).

Cantero (Gorriti Bontigui, Rodriguez Escanciano, S. y Jiménez Asensio, R.;2010:69), precisa que el Directivo Público es aquel profesional con capacidad de liderazgo que posee la formación y habilidades necesarias para hacer que funcione el engranaje administrativo, bajo la dirección del gobierno de turno y cuya gestión se somete a criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y control de resultados.

El director público, entendido en este caso, como aquel que ocupa un lugar en la ADP, es el seleccionado en un concurso abierto, que se vincula con la administración a través de contratos temporales y cuyas obligaciones están estipuladas en compromisos de gestión con el objetivo de evaluar su desempeño, lo cual significa un claro apartamiento de los principios tradicionales de ascenso meritocrático y cerrado de los funcionarios de carrera o de designación política directa (Ramos, Scrollini, Solorzano, 2012:5).

Mercedes Iacovello, Diego Pando, Nélica Mendelson y Sebastián Essayag (2009:5) nos dan también una primera aproximación al definir al miembro de la ADP como un gerente o directivo público:

“un gerente o directivo públicos [es aquel] que, estando sujeto al mandato político, puede gestionar regido por criterios de racionalidad económica, siendo responsable por los resultados obtenidos”. Según estos autores, la definición se amplía si decimos que un directivo público “(...) debe emprender la conducción de las instituciones hacia los objetivos de eficiencia, participación y transparencia y esto solo es posible a partir del desarrollo de ciertas habilidades que le permitan desempeñarse de manera efectiva en tres dimensiones: a) la gestión interna, que se enfrenta a un importante desafío ante el contexto de cambio necesario para el desarrollo de la organización; b) la capacidad de identificar, conocer y hacerse cargo de las necesidades e intereses de los ciudadanos; y c) la facultad de conocer, comprender y asumir su rol en el contexto definido por sus autoridades y sus pares”

Otro concepto de director público, como miembro de la ADP, lo podemos tomar de la recomendación que realizó la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) a España, donde manifiesta la necesidad de regular la figura en términos que permitan garantizar su profesionalidad e imparcialidad, en la medida en que un estatuto del directivo público permitirá establecer nítidamente la separación entre la política y administración, al tiempo que responsabilizaría a los directivos públicos de los resultados de gestión de sus organizaciones (Jiménez Asensio, R; 2018).

Normativamente encontramos “La Carta Iberoamericana de Función Pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, en su

capítulo quinto, nos dice que por franja directiva o gerencial de los sistemas políticos administrativos, podemos entender a *“aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos”*.

Este concepto coincide con el proporcionado en el informe del BID sobre “Sistemas de merito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?”, para el cual los altos directivos son “la categoría superior del servicio civil, es decir, los niveles inmediatamente inferiores a los puestos de ministros y viceministros” (cargos políticos).

Es decir, que según esta definición contamos con:

1º Nivel Político de los Gobiernos (que en nuestro caso sería Presidente, Jefe de Gabinete, Vicepresidente, Ministros, Secretarios y Subsecretarios de Estado);

2º Alta Dirección Pública, subordinada al anterior y que articula las políticas públicas;

3º Función Pública Ordinaria, o burocracia.

Anteriormente realizamos la diferencia entre el grupo político y los directores públicos o miembros de la alta dirección pública, por lo cual consideramos conveniente en este momento, diferenciar a estos directores, de los burócratas superiores. ¿Por qué decimos que es importante esta distinción? Y Villoria Mendieta (2009) lo manifiesta de una forma muy sencilla:

“un burócrata del nivel superior no deja de ser un técnico con conocimientos profesionales sofisticados que, en ocasiones, puede ocupar un puesto directivo, pero que no por ser un profesional con competencias técnicas muy desarrolladas puede ocupar la dirección de una organización con garantías de éxito, pues la función directiva exige competencias diferentes a las puramente técnicas, sin perjuicio de que éstas puedan ser muy oportunas, unidas a las puramente directivas, en determinadas posiciones”.

Si tomamos en consideración la Guía Iberoamérica de Competencias, podremos notar diferentes competencias para los directivos de los burócratas profesionales.

Es necesario señalar otro punto relevante referido a la categoría de ADP, y que no está presente en los burócratas superiores, está relacionada con la creación del valor público.

Mark Moore, considera que el directivo es un “creador de valor público”; pero ¿Qué es el valor Público?

Podemos interpretarlo “como la finalidad del Estado en general”; “se crea valor público cuando se atienden eficaz y consistentemente las demandas de la ciudadanía, considerando tanto las necesidades y expectativas de los usuarios directos, como las demandas y expectativas de los ciudadanos que no son usuarios de sus servicios, pero para quienes los objetivos que persigue el Estado deben ser legítimos. En efecto, el concepto de valor público, por lo tanto, busca un equilibrio virtuoso entre dos elementos que han estado permanentemente presentes en el debate de las políticas públicas: la eficacia y la legitimidad” (Rogers Ferret, R, Guzmán Betancourt, N; 2015:49).

Definido valor público, podemos afirmar que esta creación implica la actuación en tres esferas interrelacionadas: a) la primera es la gestión estratégica, sobre la cual el director

va analizar y a generar ideas de cómo puede crear el máximo valor a la organización que tiene a su cargo, transformando los presupuestos sobre los cuales venía actuando, reformulando la misión de la misma, o aplicando medidas de innovación; b) para poder desarrollar el primer punto, Moore dice que necesitamos de una segunda esfera, llamada political management, que se puede traducir como gestión del entorno político, es decir que el director pueda tener las autorizaciones necesarias, o el apoyo no solo de sus superiores políticos, sino también de aquellos directores que se encuentran en su misma organización; c) y por ultimo nos encontramos con la gestión operativa, es decir que esta organización que está a cargo del director, compuesta por medios y recursos situados bajo su autoridad, actúe de manera eficaz para obtener los objetivos perseguidos y poder asumir en consecuencia, las responsabilidades de los resultados alcanzados(Longo, F; 2002:7).

Siguiendo con este análisis nos tenemos que preguntar ¿cuáles son los cambios institucionales que se tienen que dar para que un directivo público, pueda cumplir con su rol de crear valor público? Francisco Longo(2002:10) , entiende que se necesita:

- Ensanchamiento del ámbito de discrecionalidad: entendido como la ampliación del ámbito de toma de decisiones del directivo público; sólo así cabría introducir mecanismos de rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión, yendo más allá de los controles procedimentales típicos de las burocracias, incapaces de asegurar la eficacia y eficiencia en los procesos de producción de los servicios, así como de una mayor autonomía respecto de las instancias políticas y respecto de la tecno-estructura;
- Delegación y rendición de cuentas: mecanismos formales de control del rendimiento de los directivos;

- Un conjunto de valores de referencia: un “Ethos” o conjunto de valores rectores del ejercicio de la función directiva pública, capaces de dotar a esta de una identidad propia, teniendo como eje, la creación del máximo valor público posible, mediante la utilización eficiente de los recursos asignados .

A modo de ejemplo, y para vincularlo con un caso latinoamericano, estos conceptos de Moore, que se remontan a la década del 90, fueron receptados y se encuentran vigentes en aquellos países que han formado una ADP en sus estados. Así, el “Perfil Genérico del Gerente Público” Año 2016-2019 de Perú, determina que la misión del Gerente Público es “Gestionar de manera eficiente y eficaz los recursos de las entidades gubernamentales, de acuerdo a las normas generales y lineamientos institucionales con la finalidad de atender los requerimientos y necesidades de la ciudadanía”.

Además, establecen los objetivos estratégicos (o management estratégico de Moore):

1. Mejorar continuamente el control de gestión y la calidad del servicio de los procesos a su cargo,
2. Gestionar de manera transparente, eficiente y eficaz los recursos asignados,
3. Brindar asesoría técnica para la gestión institucional,
4. Cumplir con las metas institucionales en el ámbito de su competencia.

b. Modelos de ADP

Es extensa la literatura que se dedica a los diferentes modelos o tipos ideales de ADP. Haciendo un recorrido por la misma, podemos decir que existen cuatro modelos, de los cuales, dos la literatura señala como preponderantes: el modelo de carrera o burocrático y el modelo gerencialista o modelo puro de la ADP, un tercer modelo al que llamaremos híbrido, y un cuarto, modelo político politizado:

- **El primer modelo es el denominado burocrático o de carrera**, donde el acceso y el ingreso se realiza a través de los concursos públicos, y el funcionario llega a convertirse en director luego de haber transitado ampliamente una carrera administrativa, siendo este el punto de culminación.

Es decir, que “se configura un diseño profesional de ascensos, lo que admite en consecuencia la prestación de servicios en distintos puestos de trabajo dentro de la estructura administrativa de la organización estatal, e implica la estabilidad en el empleo con un horizonte temporal significativamente amplio(en la práctica, casi de por vida). El objetivo primordial del modelo de Alta Dirección Pública de carrera se concentra en la construcción de una administración pública coherente de altos directivos públicos que compartan la misma cultura organizacional, lo que a su vez supone mayor fluidez en la comunicación y en la coordinación e incentivos en la movilidad interna” (Zuñanic, L.;2016:4).

Este es un sistema, que fue seguido por las tradiciones institucionales como Francia, Reino Unido o Canadá.

“El sistema se basa en la presunción de que un directivo público puede adaptarse a desarrollar diferentes posiciones, en diferentes sectores de política pública, lo que facilita el manejo eficiente de los recursos y crea espíritu de cuerpo, dotando a la Dirección Pública de una percepción fuerte de rol y ayudando así a delimitar política y administración. De alguna manera, un sistema de carrera genera un contrapeso institucional. Se trata de un contrapeso que puede ser adecuado para mantener la neutralidad y la inclusividad, que, como decíamos, forman parte de la dotación de legitimidad del sistema” (Longo, F.; 2014:48).

- **El segundo modelo, gerencialista o de alta dirección o posiciones**, en donde la función directiva es una zona intermedia entre la política y la administración, sus ejes claves son las formas de acceso y los contratos de desempeño, sin que el ingreso dependa exclusivamente de empleados o servidores de la administración, sino que se basa en una apertura que permite una convocatoria abierta para concursar por un rol particular. “de esta forma, el sistema de posiciones se orienta a proporcionar una gama más amplia de candidatos para las funciones directivas públicas requeridas, incluyendo aquellos perfiles con conocimiento especializados, promoviendo la competencia y la renovación cultural en las burocracias estatales” (Zuñanic, L; 2016:4).

Son los casos de países como Suecia o Nueva Zelanda, donde existe una mayor garantía de la idoneidad específica de una persona para un cargo concreto como además una mayor apertura que facilita una relación más amplia y cercana con la sociedad y el mercado, lo cual permite acercar más los procesos de reclutamiento a la práctica común empresarial y hace más fácil el introducir la gestión por competencias en los procesos de reclutamiento (Longo, F. ;2014:50).

Ambos sistemas tienen sus ventajas (Cortázar, Juan Carlos, Fuenzalida, Javier y Lafuente, Mariano; 2016:3): las políticas formales de carrera y promoción del ppio. de mérito, han demostrado tener una asociación positiva con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el control de la corrupción; asimismo, se ha demostrado que proteger el servicio civil de las injerencias políticas, tienen un impacto positivo en el desempeño de la organización y en la confianza pública de la burocracia.

Por el contrario, el sistema de posiciones, está orientado al empleo abierto de un mayor número de candidatos, con las credenciales y competencias suficientes del mercado, y tienen dos ventajas fundamentales: 1) para atraer nuevos talentos del sector privado, 2) toda

la ciudadanía tiene derecho al acceso a una posición concursada de este nivel “sin otro requisito que la idoneidad”, como indica la Constitución Nacional (Cuestionario Noemí Pulido).

En cuanto a las desventajas, un sistema de carrera el riesgo que tiene es “la endogamia, se trata de un sistema cerrado que favorece, entre quienes forman parte de él, el desarrollo de actitudes auto referenciadas. De hecho, la pertenencia a un colectivo gerencial organizado como carrera hace que de algún modo los políticos pasen y los directivos públicos permanezcan. La principal víctima de este fenómeno suele ser la responsiveness de estos últimos, es decir, su predisposición a implementar lealmente y de un modo efectivo los programas de Gobierno, involucrándose en el éxito de ellos. A menudo, esto viene acompañado por la burocratización de los mecanismos de gestión y la conversión de este tipo de colectivos en grupos de interés que de algún modo patrimonializan los cargos” (Longo, F; 2014:50).

El sistema de posiciones (empleo) también tiene sus desventajas: “la movilidad interna es menor; es menor también, el aprovechamiento de los recursos; se hace más dificultosa la interiorización de valores compartidos por el conjunto del colectivo y existe una mayor vulnerabilidad, en principio, a la politización, que en el sistema de carrera. El sistema posee también menos capacidad de aprendizaje, lo que obliga, de algún modo, a reinventar la rueda en cada proceso” (Longo, F.; 2014:50).

- **Modelos híbridos:** como consecuencia de estas debilidades, surgieron los sistemas híbridos, los cuales realizan una combinación de elementos de ambos sistemas. Estos modelos surgen como producto de la preocupación de los estados miembros de la Unión Europea, especialmente los países del este, por mejorar sus sistemas de empleo público o servicio civil.

Así por ejemplo, Bulgaria, Eslovaquia o Eslovenia, son países con sistemas de dirección pública basados en modelos de carrera, pero que han incorporado procedimientos y dispositivos propios de los modelos de posiciones, como por ejemplo nombramiento de directivos públicos por periodos de corta duración y seleccionados por fuera de las propias estructuras estatales (Zuvanic, L; 2016:5).

Es decir, que en estos países, existe un sistema de carrera para un grupo objetivo de altos funcionarios, con un comité de reclutamiento permanente u órgano para altos funcionarios que organiza las competiciones para los puestos de SCS y toma una decisión sobre uno o más de los candidatos más calificados, y cuyo objetivo es asegurar la carrera para los mejores empleados y utilizar a ellos, para fortalecer la identidad corporativa de la institución.

Asimismo, en estos países, existe un sistema de reclutamiento colectivo para jóvenes aprendices externos o listas de candidatos para puestos específicos, que se incorporan a la institución, por medio de contratos de corta duración (Kuperus, H, Rode, A. 2008).

Podemos clasificar el sistema híbrido de la siguiente manera (Herma Kuperus y Anita Rode Place; 2016):

- Sistema Híbrido de Carrera: es decir un sistema de carrera con algunos elementos de un sistema basado en posiciones.-
- Sistema Híbrido Real: donde los elementos de ambos sistemas se mezclan realmente en iguales dimensiones,
- Sistema Híbrido de Posiciones: donde hay un sistema de posiciones con algunos elementos de un sistema de carrera.

- **Sistema político:** es decir, un sistema “abierto” de puestos directivos, en el cual se puede nombrar a cualquier persona para el cargo, siempre que goce de confianza política lo cual es predominante o exclusivo en el nombramiento. Dicha designación se realiza con discrecionalidad absoluta. No se exigen requisitos de desempeño para mantenerse en el cargo, pues la evaluación del rendimiento es política; no mide capacidades ni competencias profesionales, sólo garantiza lealtad política (Villoria Mendieta:2009).

Este modelo, es la contracara del modelo burocrático o de carrera, en la medida que el modelo politizado es completamente abierto, ya que como dijimos, no exige ningún requisito para el nombramiento como directivo público, pues la exigencia más importante es la confianza. El modelo de dirección pública español y buena parte de los países latinoamericanos encajan en este patrón (Rafael Jiménez Asensio; 2018).

Es importante aclarar, que si bien este no es el modelo de nuestro país, *en la práctica, es el que se utiliza.-*

c. El nombramiento de los directivos públicos

Como hemos desarrollado en el punto anterior, existen diferentes modelos de ADP. Sin embargo independientemente de la forma de ingreso, lo fundamental en cualesquiera de los casos, es analizar quien los nombra y quien los desvincula, es decir, diferenciar entre el “merito o la confianza” o al decir de Longo, *responsiveness*; en esa designación, no teniendo dicho termino una traducción simple al castellano, aunque Longo logra definirlo como “la actitud que permite que la administración asuma las prioridades políticas del Gobierno y se ponga a disposición de este para ejecutarlas” (Longo, F.; 2014:47). De este modo, encontramos países donde el nombramiento es netamente discrecional, como es el caso de

Estados Unidos o Suecia (lo que no quita que no sean profesionales), o casos donde el nombramiento depende exclusivamente de la administración, como por ejemplo Reino Unido, sin olvidarnos que existen sistemas híbridos, como es el caso de Corea, donde una parte de la ADP se nombra discrecionalmente y otra es nombrada por la administración (Longo; 2014:48).

Cuando nos referimos a los nombramientos políticos, no podemos evitar relacionarlo con la politización que realizan los grupos gobernantes en la administración.

Ahora bien, ¿qué es la politización de la administración?. Peters la define como “la sustitución de los criterios basados en el mérito por criterios políticos en la selección, retención, promoción, reconocimiento y disciplina de los miembros del servicio público” (Peters y Pierre;2004).

Y siguiendo con esta línea de pensamiento, Hector Rafael Arámbula, en su tesis doctoral, distingue seis tipos de politización:

1. Politización directa, que se trata del esquema de politización más obvio en donde sólo los “leales” de un político terminan ocupando las posiciones del aparato burocrático y, más concretamente, de la ADP.
2. Politización profesional, en el cual se les da más prioridad a que sean profesionales en la materia, pero no perdiendo el rasgo político.
3. Politización redundante, es decir, el grupo gobernante que llega al poder, crea estructuras paralelas al aparato burocrático formalmente establecido, con el fin de apoyar en el monitoreo del trabajo de los empleados de carrera y servir de apoyo en la definición de decisiones de política.

4. Politización anticipada, este tipo de politización ocurre cuando los servidores o directivos públicos al percibir que su influencia o capacidad puede ser disminuida con el arribo de un nuevo gobierno, ellos optan mejor por dejar sus posiciones una vez que se produce el cambio de administración. Y aun cuando los políticos pueden llegar a negar cualquier culpabilidad, lo cierto es que este tipo de politización lleva a que los individuos disuadan de su deseo de pertenecer al servicio civil, al creer que un determinado partido político en particular será quien termine controlando o manipulando al servicio civil.

5. Politización Dual; esta situación puede llegar a ocurrir tanto en regímenes presidencialistas como en parlamentarios cuando el poder legislativo (congreso o parlamento) intenta colocar a sus candidatos o nominados en posiciones públicas de poder que les permitan desarrollar estructuras duales para buscar controlar la burocracia.

6. Politización social. Por último, pueden existir situaciones en las que, al vincularse con el sector público (a través de redes o estructuras análogas), diversos actores sociales optan por intentar ejercer cierta influencia sobre la composición de la estructura burocrática. Y lo hacen especialmente en aquellas áreas del gobierno donde regularmente colaboran, tratando de influir en la carrera de los servidores o directivos públicos responsables de esas áreas.

El BID, ha realizado un estudio exploratorio, que utilizaremos de base para analizar el presente punto (Cortázar, Juan Carlos, Fuenzalida, Javier y Lafuente, Mariano; 2016). El mismo, afirma que en sentido contrario a las tendencias de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), en América Latina los directivos, salvo excepciones como Perú, Chile y Ecuador, son designados casi exclusivamente sobre la base de la confianza política, con alto nivel de discrecionalidad por parte de las autoridades políticas.

Pero lo importante de esto, es analizar cuáles son las consecuencias de contar con directores designados políticamente. Longo (2017), recientemente y citando a Carl Dahlström y Víctor Lapuente, ha concluido:

“Las administraciones menos corruptas, más efectivas y más innovadoras son aquellas donde —con independencia de si su modelo de función pública es del tipo cerrado o abierto— las carreras de los servidores públicos se hallan separadas de las carreras de los políticos”.

“La explicación es que, allí donde los incentivos de carrera de gobernantes y funcionarios están separados, aparecen dos cadenas diferenciadas de responsabilidad: los políticos rinden cuentas ante el partido que gobierna; los servidores públicos, ante sus pares y referentes profesionales. De aquí que cada uno de estos actores se sienta impulsado a actuar como contrapeso, supervisando la actividad del otro y preservando así el equilibrio entre la lógica política y la técnico-burocrática, en el quehacer de las administraciones. Y estos contrapesos -destacan los autores- son benéficos cuando operan de forma recíproca, ya que tan perjudicial puede ser la interferencia política del servicio público (populismo, clientelismo, cortoplacismo) como la captura de la política por la burocracia (tecnocracia, burocratismo, corporativismo)”.

Siguiendo esta línea de pensamiento, Dahlström y Lapuente, manifiestan que “si queremos mejorar la calidad de nuestra gobernanza, la despolitización de la función directiva pública sigue siendo una importante asignatura pendiente de nuestras administraciones. De la mezcla de burocracia y política no resulta un cóctel recomendable para la buena administración pública”.

Sin embargo, y como contraposición a esta postura, encontramos autores como Cortazar, Lafuenzalida y Lafuente (2016) que sostienen “que los nombramientos por confianza de la ADP no necesariamente atentan contra las buenas gestiones de lo público, sino que por lo contrario, los cargos alcanzados por merito no garantizan un buen desempeño de las dependencias públicas. Desestimar la necesidad de que tienen los políticos de contar con cargos designados por confianza trae implicancias muy exigentes a la hora de diseñar las políticas de profesionalización de los directivos públicos. Los políticos las esquivan y cabe pensar que esto no siempre se debe a la corrupción, sino que tal vez, precisen mantener ciertos cargos directivos bajo su órbita” (Chudnovsky, M.; 2017:9).

d. El perfil del miembro de la ADP

“Los procesos de modernización y reforma del estado, exigen cada día más la presencia de gerentes públicos que no solo puedan demostrar que tienen la suficiente voluntad política para adelantar los cambios y transformaciones necesarios, sino que principalmente estén aptos para enfrentar los retos de un aparato público eficaz y eficiente, que si sea capaz de satisfacer, oportunamente, las demandas de bienestar de la colectividad”.(Morales, L.; 1997:1).

Como sabemos, la gestión pública actual está sometida a una gran cantidad de demandas de la sociedad y la ciudadanía, lo cual exige contar con un Estado prestador de servicios, y frente a esto, la estructura tradicional resulto ineficaz, por lo cual, y según Longo (2002) “*ni los actores políticos ni la función pública más tradicional pueden hacerse cargo de este nuevo escenario, lo que sumado a la restricción de recursos fiscales, genera el espacio para que irrumpa la noción de gerente publico o directivo publico profesional que,*

estando sujeto al mandato político, puede gestionar regido por criterios de racionalidad económica, siendo responsable de los resultados obtenidos” (Lavanderos, R.; 2006:80). Se trata de un perfil específico que permita tomar decisiones adecuadas, oportunas y necesarias para el bien de la comunidad en su conjunto, atento su rol principal de creador de valor público.

Bolman y Deal (1995), (Morales L.; 1997:3) resaltan 4 enfoques que todo gerente público, entendido como miembro de la ADP, debe tener:

- a) Perspectiva racionalista: lo que implica darle importancia a las metas, los roles, las tecnologías de las organizaciones y proponer el diseño de estructuras que se ajusten a los propósitos de los entes públicos y a las demandas del entorno;
- b) Perspectiva de RRHH: de modo de buscar la mejor manera para crear una mayor congruencia entre las necesidades, habilidades y valores de los individuos y sus roles y relaciones como miembros de una organización;
- c) Perspectiva política: gozando de una perspectiva política, va a poder enfocarse en el poder, el conflicto y la distribución de los escasos recursos;
- d) Y por último, la perspectiva simbólica que le va a poder permitir al gerente público, centrarse en problemas de importancia significativa.-

Como se mencionó oportunamente, el miembro de la ADP, tiene que cumplir sus objetivos con eficacia y transparencia, lo cual solo será posible, si desarrolla habilidades que le permitan desempeñarse de manera efectiva en tres dimensiones (Lavanderos, R.; 2006:82):

- a) La gestión interna, la cual se enfrenta con el desafío de cambio para el desarrollo de la gestión,

- b) Capacidad para conocer e identificar las necesidades e intereses de los ciudadanos,
- c) Y una tercera, e importante, que es la facultad de conocer, comprender y asumir su rol en el contexto definido por sus autoridades y pares.-

Asimismo, debe ser una persona con capacidad para diagnosticar y aportar ideas al sector público, capacidad de constituir equipos de trabajos, trabajar de manera estimulante y alentadora con subalternos, reconocer y potenciar las habilidades dentro del equipo, y sin olvidarnos de resaltar que debe ser capaz de considerar la sensibilidad social para reconocer las necesidades de los individuos y ciudadanos.

Un tema vinculado con el perfil del miembro de la ADP, es la competencia de este. Si tomamos la “guía iberoamericana de competencias en el sector publico”, podemos decir que tenemos diferentes acepciones del término competencia:

Énfasis funcionalista, que destaca las capacidades vinculadas a procesos de trabajo, aportando elementos necesarios para realizar descripciones de puestos y para el diseño de dispositivos de capacitación;

Visión constructivista, que se orienta a una estrategia de aprendizaje de capacidades situadas que articula los discursos de los miembros de una organización, en sus diversos niveles jerárquicos y de rendimiento;

Y finalmente una visión conductista que se enfoca en las motivaciones del comportamiento individual, tomando como referencia los desempeños destacados que se exhiben, o deben desplegarse, en el propio contexto.

Ahora bien, cada una de estas visiones aporta un valor determinado, el cual es necesario integrarlas para asumir un concepto de competencias que en las administraciones públicas permita vertebrar los desempeños individuales con los colectivos institucionales en los que se encuentran insertos.

Así, la “Guía Iberoamericana De Competencias En El Sector Publico” (CLAD; 2016) define a la competencia como “El desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organización real”.

De acá se desprenden las siguientes conclusiones:

Desempeño observable: refiere al comportamiento concreto, la realización de tareas, el rendimiento, la actividad evidente y medible, apreciable en sus diferentes grados de calidad. Su evidencia es el resultado de la activación integral de los saberes adquiridos de orden multidimensional, esto es: conocer, en términos de datos, información y modelos teóricos; saber hacer, en el orden de las habilidades y las destrezas; saber ser, referido a movilizar actitudes y valores; saber estar, demostrable en la interdependencia positiva, en la construcción y preservación de vínculos colaborativos, en el manejo emocional.

Puesto y equipo de trabajo: accionar dentro del campo de las tareas propias de su posición, y su traducción en contribuciones evidentes en el equipo de personas que comparten la labor cotidiana.

Intencionalmente orientado: ejercer, con sentido de pertenencia al servicio público, una responsabilidad consciente en la realización de las tareas cotidianas en dirección a las metas.

Metas esperables: Las metas a alcanzar o los resultados a producir expresan los propósitos que explicita la conducción, los acuerdos de trabajo conjunto, los planes de acción, los proyectos, los programas de gestión u otros instrumentos equivalentes.

Valor público: finalidad de las organizaciones del sector público, que expresa los resultados / servicios destinados a fortalecer, atender, responder a derechos, demandas y expectativas de la ciudadanía.

Organización real: Las competencias operan en un contexto y se revelan en el desempeño concreto en la organización y administración de pertenencia.

Enfocándonos en las competencias de los directores, se señala la necesidad de competencias transversales, que refieren al orden institucional, y apuntan a la conducta indispensable de todo servidor público. Se trata de las competencias inherentes al servicio público, independientemente de su función, jerarquía y modalidad laboral, en un contexto profesionalizado.

Además, se establecen competencias directivas estratégicas, las que aseguran la eficacia de la función liderazgo en la franja del personal de conducción: directores de área, de programas, de proyectos, coordinadores o equivalentes. Todos quienes actúan en la franja de posiciones jerárquicas que conduce la gestión pública y está situada en la interface entre la conducción política y el cuadro burocrático sin mando. Hace foco en las capacidades que apuntan centralmente a la esfera política, metodológica, motivacional, de liderazgo, de control del rumbo de una organización y también de sus cambios.

Estas competencias son clave pues los puestos directivos constituyen el “talón de Aquiles” de todo proceso de reforma y modernización de las Administraciones Públicas, así como del sostén y persistencia de la cultura de la calidad para la mejora continua.

Podemos resumir, que las competencias de los directores que surgen de la guía son las siguientes:

Competencias directivas:

Transversales: Gestión institucional: • Aprendizaje continuo. • Compromiso con el servicio público. • Desarrollo de Relaciones Interpersonales • Integridad institucional.

Estratégicas:

Gestión de Resultados: • Gestión del desarrollo de las personas. • Gestión de la calidad. • Liderazgo efectivo. • Manejo de Recursos. • Planificación • Relación con Directivos. • Resolución de problemas. • Toma de decisiones.

Gestión de Vínculos: • Comunicación interpersonal. • Gestión de la participación ciudadana. • Negociación. • Orientación al ciudadano. • Relaciones Institucionales. • Trabajo en equipo.

Conducción del Cambio: • Administración de políticas. • Construcción de Redes • Gestión del cambio. • Gestión Digital • Innovación • Pro-actividad. • Trabajo bajo presión. • Visión estratégica.

Como podemos observar, dentro del marco teórico hemos analizado:

- a) El concepto de ADP, y lo definimos como un funcionario que cumple el rol de bisagra entre el Alto gobierno y la burocracia tradicional (encontrándose dentro de esta al burócrata profesional);
- b) Los modelos de ADP, donde analizamos los diferentes modelos que coexisten primeramente en la literatura, centrándonos en el sistema de carrera y el de posición, siendo este último el que según nuestra legislación debemos aplicar,

pero aclarando que en la práctica se utiliza un “sistema político”, como así también, analizando el sistema híbrido, que nos permite circular entre los dos sistemas preponderante;

- c) El nombramiento de los miembros de la ADP, donde analizamos las ventajas y desventajas de designar políticamente a dichos funcionarios;
- d) Y por último, nos referimos al perfil y las competencias de la ADP, donde analizamos que se requiere un perfil específico que permita tomar decisiones adecuadas, oportunas y necesarias para el bien de la comunidad en su conjunto, debiendo contar para ello con competencias adecuadas que si bien en nuestro caso, como veremos más adelante no están plasmadas taxativamente en la legislación nacional, si se encuentran en la Guía Iberoamericana de Competencias, siendo estas, las que permiten gestionar y constituir el llamado “valor Público”; en conclusión, necesitamos miembros de la ADP que gocen de “competencias técnico - políticas, entendidas estas como la capacidad de leer entornos, construir acuerdos, gestionar estrategias y promover acciones”¹.

¹ <https://www.diagonales.com/contenido/por-qu-profesionalizar-la-administracin-pblica/14507>

CAPITULO III OBJETIVOS DE LA TESIS Y METODOLOGÍA

El objeto que nos planteamos en la presente tesis, es el estado de situación de la ADP en la Argentina, a partir de un análisis comparado de los diferentes sistemas de ADP de Latinoamérica y algunos países europeos, centrado en la legislación vigente. A fin de identificar algunas líneas exploratorias a la situación de irregularidad de la ADP en nuestro país.-

El objetivo general de la investigación es analizar comparativamente los diferentes sistemas de ADP que existen en Latinoamérica y algunos casos relevantes europeos, a fin de avanzar en la comprensión de la irregularidad del caso Argentino. -

Objetivos Específicos:

- Describir que se entiende por alta dirección pública, sus funciones, el perfil de un alto director y el sistema de la ADP en Argentina según la normativa vigente.
- Identificar modelos predominantes de ADP y sus correlatos en casos de Administraciones Nacionales y caracterizar los principales componentes estructurales de cada uno.
- Identificar las características particulares y construir el estado de situación de la ADP Argentina a la luz de los modelos comparados-

La metodología utilizada es la triangulación del estudio de caso (la ADP Argentina) con el estudio comparado de casos latinoamericanos y europeos a fin de alcanzar los objetivos.

El estudio implica determinar si lo que existe en Argentina es una ADP no constituida como modelo pero reconocible por determinados rasgos o simplemente una extensión del Alto Gobierno, por su constante desarrollo en violación a la ley. La investigación aborda el proceso jurídico de selección de los miembros de la ADP Nacional del SEINEP, y los acontecimientos que ocurren en nuestro país desde hace más de dos décadas.

YIN (Martinez; 2006: 168) argumenta que el método de estudio de caso ha sido una forma esencial de investigación en las ciencias sociales y en la dirección de empresas, así como en las áreas de educación, políticas de juventud y desarrollo de la niñez, estudios de familias etc. . La triangulación permite potenciar los aportes de cada uno de los métodos en el abordaje de un tema complejo.

Por su parte, la comparación como método de investigación, “agudiza nuestra capacidad de descripción y permite sintetizar los elementos diferenciadores y comunes de un fenómeno particular que ocurra en la gestión”. Para la investigación en gestión pública es relevante esta característica del método, porque entrega una herramienta técnica que permite entender, analizar y plasmar generalizaciones sobre el objeto de estudio (Pliscoff V, Monje, R; 2003: 5).

Para lograr dicha investigación se realiza un procedimiento inductivo, caracterizando en un primer momento como está desarrollada la ADP, incluyendo el proceso de su constitución, utilizando la normativa vigente, y diferentes documentos que se refieran a dicha estructura. La construcción de la información relevante surge de fuentes cualitativas diversas. Fuentes de tipo primario: entrevistas a informantes calificados, y secundarias: documentos, registros periodísticos, revisión bibliográfica, estadísticas, legislatura, etc.

Además, se desarrollan entrevistas a diferentes actores, que permiten aportar diferentes visiones de que se entiende por ADP, como de cada uno de los objetivos específicos, llegando cada una de ellas a una conclusión particular sobre el objetivo general de la investigación.

Respecto al método utilizado para estudiar el sistema normativo y su aplicación en nuestro país, se utiliza información obtenida del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento).

Asimismo, a través de la revisión de la literatura lo que se pretende es definir qué se entiende por ADP, cual es el perfil del miembro de la ADP, cuáles son los mecanismos de selección que existen, y que ocurre en la legislación comparada, con la finalidad de comparar y avanzar en una definición de la ADP para Argentina, atento que en nuestra legislación no contamos con términos o definiciones precisas.

En cuanto a la obtención de los datos (muestra), los mismos van a provenir de la información otorgada por el CIPPEC respecto de los años 2015, 2016 y 2017, como además, de las publicaciones del boletín oficial de la república Argentina respecto al periodo 10 de diciembre 2015 al 30/01/2018.

A partir de ello, se realizará un análisis global, para ver la coherencia de dichos datos con la legislación vigente y comparación con definiciones de los autores.

A fin de llevar adelante el estudio, en un primer momento, se definió cual es el marco teórico del mismo, entiendo por tal la conceptualización de Director Público, las funciones deseables que un director tiene que desarrollar, el perfil que debería tener un directivo público, y los sistemas por los cuales se puede acceder a dichos cargos; asimismo, se analiza lo que ocurre en el sistema comparado.

Siguiendo a YIN, quien propone una manera de pensamiento de diseño de la investigación, refiriéndose a componentes importantes:

Las preguntas de investigación y las proposiciones teóricas:

Las mismas servirán de referencia o punto de partida para la recolección de los datos. Si aplicamos nuestra legislación actual, ¿existe la alta Dirección Pública, en los términos del decreto nro. 2098/2008 y la Carta Iberoamericana de Función Pública del año 2003? ¿se cumple con dicha normativa? ¿Cuáles son los mecanismos de selección actuales?

Las unidades de Análisis que son todos los nombramientos que se realizan en el ejecutivo nacional, respecto a los cargos directivos.

La vinculación lógica de los datos a las proposiciones, si en cada decreto o resolución que se designa un miembro de la ADP se cumplen con las normas legales o no.

Los criterios para la interpretación de los datos, no sería aplicable a mi objeto de tesis, por ser datos netamente objetivos.

CAPITULO IV ESTUDIO COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE ALTA DIRECCIÓN PUBLICA INTERNACIONALES

A partir de la literatura y de legislación revisada, es posible identificar los siguientes componentes de un sistema de ADP:

- Funciones de la Alta Dirección Pública: nos referimos a las actividades que tiene que realizar el que ocupa el cargo de director público.
- Definición: refiriéndonos a que entiende la legislación del país por Alta Dirección Publica.
- Perfil: nos permite delimitar cuáles son o deben ser sus competencias propias o naturales, con independencia de las que haya de desempeñar por razón del cargo.
- Modelo: es decir, como llega a ocupar el lugar el director público, si por medio de un proceso de carrera burocrático, por un sistema de posiciones o alta gerencia, por un sistema híbrido, o por uno completamente politizado.
- Duración en el cargo: está relacionado con la perpetuidad o no en el cargo. En aquellos casos donde se implanta un sistema burocrático, los cargos son permanentes, a diferencia del resto, que tienen un plazo de duración, sea estipulado por la ley, o sea porque ingresaron con un gobierno y al finalizar el mandato se los puede destituir (ej. Colombia, aunque sin embargo tienen un plazo estipulado de 3 años renovables por un periodo).

Ahora bien, en este capítulo, tomando como base los conceptos analizados, desarrollaremos en forma sintética como está constituida la Alta Dirección Pública en diferentes países.

Como sabemos, la irrupción de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) generó un cambio de paradigmas en la administración pública tradicional que afectó de diferentes maneras y en diferentes tiempos las administraciones de los diferentes países. Por lo que se hace necesario revisar estas formas diversas de implantación de la ADP en contextos nacionales diversos, particularmente en aquellos que se destacan por sus características.

En el contexto internacional, la experiencia francesa es relevante por la escasa incidencia de la NGP en su estructura de carrera.

Nueva Zelanda, por su parte, al ser un país que se encuentra dentro de la órbita anglosajona, principal impulsor de la Nueva Gestión Pública, se destaca porque rompió con el monopolio que tenía la Comisión de Servicios estatales en el nombramiento de los cargos directivos, y logró designar a los Chief Executives (altos directivos) por medio de procesos competitivos y abiertos al exterior. El caso español cobra valor por tener algunos componentes a priori semejantes a Argentina, las normas disponen un sistema, y en la práctica dicho procedimiento no se cumple, existiendo un procedimiento netamente político en la forma de designación de los miembros de la ADP.

En el contexto latinoamericano, Chile y Perú, son dos pioneros en cuanto a la ADP y es por tal motivo que fueron incluidos en el presente estudio, sin olvidarnos, que el contexto por el cual se decidió modernizar en cada caso, es completamente diferente el uno del otro. Por otra parte, Uruguay, implementó un sistema de Alta Conducción, que es sumamente

interesante de analizar ya que postula un sistema completamente diferente a los mencionados anteriormente. Colombia, por su parte, si bien tiene un sistema de meritos, registra importantes niveles de a discrecionalidad al momento de la designación, aunque tiene la característica de que el sistema fue dispuesto por ley, siendo este un procedimiento cien por ciento politizado.

Presentación de los casos

Europa

País: Francia

Reglamentación: -

Concepto de ADP: en Francia, se utiliza el término Alta Función Pública (para la ADP), y cargos funcionales, para definir aquellos cargos de jerarquía de un cuerpo a los que no se accede por carrera.

Se lo diferencia del “funcionario público francés” que es el nombrado en un empleo permanente para la administración del estado.

Asimismo, se los diferencia de los cargos superiores a disposición del gobierno, los cuales son funcionarios que aseguran el control sobre la alta administración, para garantizar la ejecución de sus políticas. El gobierno puede nombrar en ellos a personas que no sean funcionarios, los cuales no adquieren derecho a la función pública, siendo dichos cargos revocables.

Funciones del ADP: Varía de acuerdo a las leyes especiales.

Perfil: Sociológicamente, la Alta Función Pública, es una Elite Social, y gozan de 3 características: Alta formación Académica, un origen social bastante alto, y se accede a funciones de alta dirección en la administración.

Forma de Ingreso: es necesario diferencia entre la selección para el cuerpo y el nombramiento a la función directiva. La selección para el cuerpo se realiza por medio de exámenes competitivos, que permite utilizar criterios políticos en dichos exámenes.-

Con la creación del ENA en el año 1945, la selección de los funcionarios públicos se realiza a través de un sistema único, el cual reconoce actualmente entre sus pilares la importancia de la capacidad de management y de liderazgo para los funcionarios que van a ocupar los altos cargos.

En cuanto al nombramiento, depende o del presidente o del consejo de ministros

Requisitos: varía de acuerdo a las leyes.

Duración en el cargo: varía de acuerdo a las leyes.

Observaciones: como manifiesta parte de la literatura, la alta función pública presenta rasgos de estabilidad y conserva prestigios en la sociedad; asimismo se fue adaptando para integrar los principios de eficacia, eficiencia y cultura de resultados, lo cual, sumado a su gran valor al servicio público, hacen que hoy tengan una alta legitimidad social.

Sin embargo, hay otras opiniones al respecto. Así, JEAN-PHILIPPE SAINT-GEOURS, afirma:

“Las razones por las cuales el sector público no está bien gestionado no es por culpa de la política o de los políticos, aunque sean en muchos casos antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración (ENA). La causa principal radica en que el tipo de formación

impartido en la ENA, cuyos primeros años están enfocados de cara a la entrada en la función pública, no están bien planteados. Se otorga una importancia excesiva, casi exclusiva, al derecho y a la teoría económica, y no la suficiente al rendimiento y a los resultados. El concepto de resultados, que guía a todas las demás organizaciones, ya sean privadas o asociaciones, y es equiparable al rendimiento –que está ligado al servicio a los clientes o administrados– está prácticamente ausente en la formación de los alumnos de la ENA. Los resultados y el rendimiento no son “performance indicators” en el entorno de la formación pública”.

“La preparación en la ENA se centra en los estatutos, en las reglas y el respeto de las mismas, y en el derecho y la teoría económica. Es en este planteamiento donde se detecta lo erróneo de la educación en esta Escuela”².

País: España

Reglamentación: Ley 40/2015 y complementarias. La ley 40/2015, regula los Ministerios y su organización interna. La ley 3/2015 reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, la cual se establecen entre otras cosas, como se realizan los nombramientos de los altos cargos de la administración pública (que luego es complementado por la ley 40/2015), dispone quienes no pueden ejercer altos cargos, entre otras disposiciones. Asimismo, se encuentra el Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 5/2015.

² http://www.eexcellence.es/index.php?option=com_content&view=article&id=2739:la-modernizacion-de-la-ena-francesa&catid=39&Itemid=129

Concepto de ADP: Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración (Art. 13 EBEP ley 5/2015). Son órganos directivos: 1.º Los Subsecretarios y Secretarios generales. 2.º Los Secretarios generales técnicos y Directores generales. 3.º Los Subdirectores generales (aunque estos últimos no tienen el rango de alto cargo).

Funciones del ADP: Varían conforme la ley. No hay funciones o competencias generales, salvo que tienen que actuar con eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.-

Perfil: en cuanto al perfil, varia conforme la legislación que lo establezca.-

Forma de Ingreso: respecto a la forma de ingreso, y conforme la clasificación que hemos realizado, podemos encuadrarlo dentro del sistema hibrido conforme lo siguiente:

Los Subsecretarios serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio. Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Los Secretarios generales, con categoría de Subsecretario, serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio o del Presidente del Gobierno. Los nombramientos habrán de efectuarse entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión

pública o privada. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Los Secretarios generales técnicos serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio. Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1 , a que se refiere el artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado.

Los Directores generales serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento o del Presidente del Gobierno. Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, salvo que el Real Decreto de estructura permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario, debiendo motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características que justifiquen esa circunstancia excepcional. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Requisitos: Varía depende el cargo de alto cargo.-

Duración en el cargo: no lo determina.

Observaciones: “recientemente la OCDE ha recordado a España la necesidad de regular la figura del directivo publico e términos que permitan garantizar su profesionalidad e imparcialidad, en la medida en que “un estatuto del directivo publico permitirá establecer nítidamente la separación entre política y administración, al tiempo que responsabilizaría a los directivos públicos de los resultados de gestión de sus organizaciones”. Es decir, al decir de Jiménez Asensio, España sigue colonizada por la política; la política o el político de turno manda y el conocimiento adquirido también con base en la experiencia se echa a la basura una y otra vez como si de material fungible se tratara, situación similar que ocurre en Argentina.

Como dice el autor, el incumplimiento de la norma, no es un problema normativo ni conceptual, sino que es un problema político con impactos institucionales y económicos muy serios, como un problema de mala cultura política institucional, marcada con una rancia y decimonónica concepción patrimonial de la política.

Ahora, ¿Por qué ocurre esta situación? El autor sostiene que a los partidos políticos no les importa porque piensan que despolitizar la alta administración les perjudica, la profesionalización de la función directiva se ve como una pérdida de espacios de poder, entendiendo el poder como un reparto de prebendas entre clientela más fiel; los sindicatos del sector publico porque no entienden la institución ni mucho menos el fortalecimiento competencial de la dirección publica, y los medios de comunicación, no prestan atención a estas cuestiones.

Resto del Mundo

País: Nueva Zelanda

Reglamentación: Ley de Servicios Estatales año 1988 y modificaciones posteriores año 2013.-

Concepto de ADP: se define el director ejecutivo, al lado de la cabeza administrativa del departamento o agencia departamental, siendo los mismos responsables ante el Ministro.-

Funciones del ADP: no solo que tiene que actuar en forma independiente e imparcial, sino que además de las dispuestas por la ley, tiene la responsabilidad de desarrollar el liderazgo de alto nivel y capacidad de gestión en el departamento o agencia departamental que es designado. El comisionado es el que revisa el desempeño del director ejecutivo.

Perfil: los requisitos y el perfil lo determina el Ministro que tiene que ser confirmada por la Comisión de servicios Estatales.-

Forma de Ingreso: Sistema de posiciones abierto. La selección se realiza a través de procesos competitivos y abiertos. Al producirse una vacante, la Comisión de Servicios Estatales consulta al ministro responsable y al ministro de Servicios Estatales sobre los requisitos y perfil del cargo. Una vez el gabinete confirma dicha descripción con la experiencia, calificaciones y competencias requeridas, la Comisión publicita ampliamente el concurso para el cargo, incluso pudiendo extender su búsqueda en el extranjero.-

Se realiza un contrato individual por cada ingreso. Con la reforma del año 2013 la comisión puede mover a los altos directivos de un servicio a otro.-

Requisitos: lo determina el ministro y luego tiene que ser confirmada por la comisión de servicios estatales.-

Duración en el cargo: no más de 5 años, el comisionado puede recomendar que se renueve por un nuevo periodo.-

Observaciones:

Esta ley modificó el sistema para nombrar a los jefes ejecutivos (responsables de la gestión administrativa de un ministerio), previamente nombrados a título permanente; redefinió las principales relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos ante los ministros, a la vez que confió a los jefes ejecutivos la responsabilidad de la mayor parte de los servicios de gestión de personal.-

Los jefes del ejecutivo empezaron a ser completamente responsables para manejar sus departamentos con eficacia y eficiencia. El papel del comisionado de servicios del Estado cambió de ser un empleado y gerente del servicio público, a otro de jefe del ejecutivo y consejero del gobierno sobre gerencia general y asuntos de personal; por lo tanto, los jefes ejecutivos se convirtieron en gerentes de su propio staff gubernamental (Pollitt y Bouckaert, 2000: 256). Los contratos se establecieron por tiempo limitado con la posibilidad de renovarlo, y el servicio civil de carrera, instaurado desde 1895, prácticamente fue abolido (Métin, 1910: 249)³.

Son las tres características fundamentales que entiendo sobresalen de la ley: efectividad, eficiencia y transparencia de la administración pública⁴.-

Antecedentes Históricos:

Fue a partir de 1970, donde Nueva Zelanda plantea la necesidad de una reforma de la gerencia pública, luego de reconocer que el tipo de administración pública que hasta esa fecha se desarrollaba en el gobierno era deficiente y se constituía como el principal motivo del estancamiento del Estado.

³ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352007000300007

⁴ <https://www.lanacion.com.ar/412711-nueva-zelanda-y-la-institucion-del-servicio-civil>

Fue el Primer Ministro David Lange, quien dirigió la mayoría de las reformas administrativas designando como encargados de la aplicación de las reformas a servidores civiles del Tesoro Público y de la Comisión de Servicios del Estado, además de contratar consultores de la empresa privada y expertos de otras carreras vinculadas a la administración.

Se reformó el proceso de selección, contando así con profesionales que pudiesen probar que sus capacidades podían igualarse a los funcionarios de las mejores empresas del país.

Para que estas reformas se pudieran ejecutar, el gobierno emitió 4 leyes que fueron las bases principales de la reforma gerencial:

- Ley de las empresas de propiedad estatal (The State Owned Enterprises Act, 1986).
- Ley sobre el sector estatal (The State Sector Act, 1988).
- Ley de finanzas públicas (The Public Finance Act, 1989).
- Ley de responsabilidad fiscal (The Fiscal Responsibility Act, 1994).

Es decir, todas ellas salieron con acuerdo parlamentario, lo que conlleva a una decisión de política de estado en la que intervienen los diferentes poderes públicos, en la constitución de una nueva y futura gestión política/publica (Terry Hernandez, Magdangelica; Nuñez Leon, Wilson Jose; Aranibar Osorio, Juan Pablo; 2017:48).-

América Latina

País: Chile

El sistema está regido por la Ley 19.882 y mod, que no define un Concepto de ADP, sino por la exclusión, ya que determina quienes no son ADP. Entre sus principales funciones señala: los altos directivos responderán por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad.

Perfil: Lo determina el Consejo de Alta Dirección Pública a propuesta del Ministro o el Subsecretario del Ramo respectando que el proceso de selección permita que sea competitivo, fundado en las necesidades objetivas del respectivo cargo y que no se permita beneficiar a ningún postulante. Sin embargo, la gestión eficaz, y eficiente en sus funciones en el marco de las políticas públicas, está dispuesto por ley, como además la competencia profesional, la integridad y probidad, los cuales son criterios básicos que han de prevalecer en el acceso al sistema de ADP.-

El Consejo definió aunque sea para el acceso al primer nivel debía asumirse un enfoque de competencias genéricas —que enfatizara las capacidades de gestión y gerencia— y de solución de las necesidades de cada institución, en lugar de los tradicionales perfiles enfocados en conocimientos técnicos específicos.-

Forma de Ingreso: Sistema de posiciones abierto: es el consejo de alta dirección pública, quien previa aprobación del perfil del cargo y por intermedio de la dirección nacional del servicio civil, convocara a un proceso de selección público abierto, de amplia difusión.-,

Requisitos: título de una carrera de a lo menos 8 semestres de duración otorgado por una universidad o instituto profesional del estado o reconocidos por este y acreditar

experiencia profesional no inferior a 5 años, sin perjuicio de otros requisitos exigidos por la ley para cargo determinados.-

Duración en el cargo: tres años, renovables hasta dos periodos, sujeto al cumplimiento de un convenio de desempeño y a la dedicación exclusiva de funciones.-

Observaciones – Antecedentes Históricos:

La creación del sistema de ADP chileno significó el desarrollo de un régimen claramente distinto e independiente del que rige al resto de funcionarios públicos. El presidente de la república, puede eximir de la aplicación del mecanismo de selección de los altos directivos públicos hasta doce cargos de jefes superiores de servicio que se encuentren afectos al sistema de alta dirección pública, siempre que se cumplan con los requisitos legales y perfiles para desempeñarlos (recordemos que el perfil tiene que ser aprobado por el consejo de ADP). Esta función la puede ejercer el PE una sola vez dentro de los 3 meses de comenzar su mandato.-

Luego de este recorrido considero relevante señalar tres puntos:

a) En primer lugar, los cargos directivos de primer y segundo nivel jerárquicos son posiciones subordinadas al poder político, para quienes se genera un sistema basado en empleo. Por su parte, los cargos directivos de tercer nivel e inferiores quedan integrados en el sistema ordinario, guiado por la noción de carrera y el estatuto administrativo público (estos no son ADP).

b) En segundo lugar, la ley surge por un acuerdo político del ejecutivo, con la oposición, para lograr una salida a la crisis político-institucional que culminó en los “Acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”.-

La encargada de dar a conocer el proyecto fue la comisión de hacienda, invitando a participar en las discusiones a las máximas autoridades y a asesores del Ministerio de Hacienda, de la Anef (sindicato los cuales alegaban que las normas relativas a la Alta Dirección Pública, rompían la tradición de la carrera funcionaria y acrecentarían las diferencias salariales) y diversas asociaciones de funcionarios de servicios públicos.-

Fue, el pacto político entre el gobierno y la oposición, lo que logro que salga aprobado el proyecto de ley.-

a) Como tercer punto y no menos importante, es la conformación del Consejo de Alta Dirección Pública: el mismo está integrado por: el Director Nacional del Servicio Civil que lo preside, y por cuatro consejeros designados por el presidente ratificados por el Senado (o sea nuevamente encontramos un acuerdo político para la constitución del Consejo de Alta Dirección Pública).

País: Perú

Reglamentación: Decreto Legislativo Nro. 1024.

Concepto de ADP: Se los denomina Gerente Publico y forman parte del Cuerpo de Gerentes Públicos. Si bien no da una definición de gerente, de la reglamentación podemos observar que el Gerente Publico es aquel profesional altamente capaz, seleccionado en proceso competitivo y transparente, para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que los requieran. Son altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, a través de procesos transparentes y competitivos. -

Si bien se denomina Cuerpo de Gerentes Públicos, es necesario en este momento diferenciarlo del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina o del ENA, atento que tienen un plazo de duración en los cargos, pudiendo ser desafectados al vencimiento del mismo. -

Funciones del ADP: El Gerente Publico, tendrá como MISIÓN: Gestionar de manera eficiente y eficaz los recursos de las entidades gubernamentales, de acuerdo a las normas generales y lineamientos institucionales con la finalidad de atender los requerimientos y necesidades de la ciudadanía.

Objetivos estratégicos:

1. Mejorar continuamente el control de gestión y la calidad del servicio de los procesos a su cargo.
2. Gestionar de manera transparente, eficiente y eficaz los recursos asignados.
3. Brindar asesoría técnica para la gestión institucional.
4. Cumplir con las metas institucionales en el ámbito de su competencia.

Perfil: lo determina la Autoridad Nacional del Servicio Civil, tomando en consideración las necesidades del sector público, los requerimientos de las entidades. Actualmente, existe un perfil 2016-2019.

Forma de Ingreso: Sistema de Posiciones abierto: Son concursos públicos nacionales. El objetivo es de atraer y seleccionar a los postulantes aptos para las funciones de dirección y gerencia. Estos procesos deben ser conducidos con independencia, transparencia e imparcialidad. Los postulantes serán evaluados atendiendo a su capacidad profesional, capacidad de aprendizaje, equilibrio emocional, vocación de servicio y valores.

Requisitos: a) Contar con título universitario o grado académico de maestría o doctorado.

b) No estar inhabilitado para ejercer función pública por decisión administrativa firme o sentencia judicial con calidad de cosa juzgada;

c) Contar al menos con el mínimo de experiencia profesional, de acuerdo con lo que señale el reglamento; y,

d) Otros requisitos generales o específicos que establezca la Autoridad para cada proceso.

Otros requisitos:

a) Contar con nacionalidad peruana.

b) Contar con experiencia profesional mínima de cinco (5) años, de los cuales de preferencia por lo menos dos (2) años continuos o alternados, deberán acreditarse como prestación de servicios al Estado, directa o indirectamente, bajo cualquier modalidad de contratación, en el área de trabajo durante los últimos diez (10) años. En los perfiles de puestos tipo se establecerá el mínimo de experiencia general o específica requerida y si respecto de determinado perfil no se requiere experiencia previa prestando servicios al Estado.

Duración en el cargo: Régimen de permanencia Los Gerentes Públicos son asignados a las entidades solicitantes por períodos de tres años renovables, ha pedido de éstas. Concluida la asignación, el Gerente Público retornará a la situación de disponibilidad para su recolocación, salvo que la entidad solicitante lo asuma permanentemente. Si no es asumido por la entidad solicitante, la Autoridad gestionará su recolocación en otra. El

Gerente Público continuará percibiendo una retribución por dos meses, durante los cuales desempeñará las funciones que le encargue la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Si transcurren los dos meses sin lograrse su recolocación, el Gerente Público pasará a régimen de disponibilidad sin remuneración, suspendiendo su relación laboral. En el período de disponibilidad sin remuneración, el Gerente Público podrá desempeñar actividades en el sector público o privado, bajo cualquier régimen o modalidad contractual, sujeta únicamente a las incompatibilidades y prohibiciones relativas al cargo ejercido, en los términos que señale el Reglamento. Para efectos de la presente norma, se entiende que la condición de disponibilidad sin remuneración y el desempeño simultáneo de actividades en el sector público no configura la existencia de doble remuneración ni infracción a las disposiciones sobre incompatibilidades y prohibiciones. La Autoridad cautela que las actividades permanentes o eventuales realizadas durante la condición de disponibilidad sin remuneración sean compatibles con la condición de Gerente Público, quien se encuentra en la obligación de comunicar las tareas que desarrolle en el sector público o privado, bajo responsabilidad, en tanto se mantenga en situación de disponibilidad sin remuneración. La entidad puede prescindir de los servicios del Gerente Público asignado por la Autoridad antes del vencimiento del plazo sólo por las causales relacionadas al rendimiento, disciplina y ética conforme a ley, debidamente sustentadas ante la Autoridad. Corresponde a la Autoridad decidir sobre la permanencia en el Cuerpo de Gerentes Públicos.

Observaciones: El Gerente Público será evaluado durante el desempeño del cargo en base al cumplimiento razonable de las metas asumidas en función de las circunstancias y recursos existentes en su oportunidad.

Asimismo, se establecen competencias genéricas de gran importancia:

Liderazgo: Es la capacidad para influir en otros con base en valores para orientar su accionar al logro de objetivos.

Articulación con el entorno político: Es la capacidad de tener comprensión del contexto sociopolítico del país y el impacto que tiene la institución, influyendo en las decisiones que se toman a nivel de políticas públicas con conciencia de sus consecuencias sobre las necesidades específicas de los ciudadanos.

Visión Estratégica: Es la capacidad para percibir escenarios futuros, así como definir una perspectiva a largo plazo alineada con los objetivos organizacionales que le permita anticipar circunstancias, sortear obstáculos, calcular riesgos y planear acciones.

Capacidad de Gestión: Habilidad para gestionar los sistemas administrativos. Asimismo, involucra la capacidad de administrar el uso de los recursos para garantizar el cumplimiento de los objetivos. **Vocación de Servicio:** Capacidad de actuar escuchando y entendiendo al usuario interno o externo, valorando sus necesidades como propias y brindándole soluciones o alternativas que den respuesta a sus expectativas mediante una atención informada, oportuna y cordial.

Orientación a Resultados: Capacidad para orientar las acciones a la consecución de metas y objetivos institucionales, asegurando estándares de calidad e identificando oportunidades de mejora. Implica dar respuesta en los plazos requeridos y haciendo uso óptimo de los recursos a su disposición, considerando el impacto final en el ciudadano.

Trabajo en Equipo: Capacidad de generar relaciones de trabajo positivas y de confianza, compartiendo información, apoyando y colaborando activamente con otros, actuando de manera coordinada, integrando los propios esfuerzos con los del equipo y el de

otras áreas o entidades para el logro de objetivos institucionales que beneficien a la ciudadanía.

Antecedentes Históricos:

En cuanto a los antecedentes, surgen del mismo decreto, ya que en los considerandos dispone:

En primer lugar, es el Congreso de la República, quien de conformidad con lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, mediante la Ley N° 29157 ha delegado en el Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre determinadas materias, con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.-

En segundo lugar, entienden que la reforma del servicio civil constituye un tema esencial para el proceso de modernización del Estado, especialmente, en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, ya que la competitividad de los sectores productivos y de los servicios se ha visto afectada por las deficiencias del aparato administrativo del Estado. En la medida que éste se modernice, menores barreras burocráticas existirán, así como mayores inversiones se podrán ejecutar.-

En tercer lugar, siendo el recurso humano el elemento esencial de las actividades que realiza el Estado, es necesario el reclutamiento de un cuerpo gerencial que apoye la implementación de las medidas destinadas a facilitar el desarrollo de las condiciones, que permitan el aprovechamiento de las ventajas del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, las que se deben implementar en los tres niveles de gobierno.-

País: Uruguay-

Reglamentación: ley 18.362 y 19.121 más decretos reglamentarios.-

Concepto de ADP: la ley 18.362 los denomina Alta Conducción, y los define como “los cargos y funciones en los que predominen la concepción, diseño y desarrollo de instrumentos de gestión para concretar la implementación de políticas institucionales y la evaluación de sus resultados; la determinación de objetivos a mediano y largo plazo; la planificación y conducción global de las acciones respectivas y el asesoramiento directo y asistencia a las autoridades de la unidad ejecutora”.-

Asimismo, y conforme la ley 19.121, “la función que ejerce la alta conducción de un Área se denomina Gerente de Área y se valora en una de tres categorías (A, B, C) de una banda retributiva según el nivel de exigencia y responsabilidad que le determine la administración”.-

Funciones del ADP: los miembros que integran la alta conducción, tienen por funciones el diseño y desarrollo de instrumentos de gestión para concretar la implementación de políticas institucionales y la evaluación de sus resultados; la determinación de objetivos a mediano y largo plazo; la planificación y conducción global de las acciones respectivas y el asesoramiento directo y asistencia a las autoridades de la unidad ejecutora.-

Perfil: En cada Inciso se conformará un Comité Coordinador de Funciones de Administración Superior, y en cada Unidad Ejecutora funcionará un Tribunal de Selección de las funciones de Administración Superior que determinara el perfil (Decreto 85/15 Art. 3).-

Requisitos: Sólo podrán desempeñarse en el subescalafón de "Alta Conducción" los titulares de los cargos de Grado 17.-

Podrán requerirse estudios completos de nivel universitario o terciario más estudios especializados, así como los conocimientos específicos requeridos para la función de que se trate, debiendo valorarse la experiencia en la Administración Pública. Para el desempeño de estos cargos o funciones también se requerirán habilidades y aptitudes para la concepción, diseño y desarrollo de instrumentos de gestión y para la planificación, liderazgo y conducción global de actividades, debiendo predominar las habilidades conceptuales sobre las técnicas, con un nivel de relacionamiento adecuado a la jerarquía.-

Duración en el cargo: Las funciones de administración superior tendrán una vigencia de hasta seis años, pudiendo el funcionario volver a concursar por la que ejercía. Vencido el plazo o evaluado negativamente durante el transcurso del mismo, el funcionario de carrera volverá a desempeñar tareas correspondientes a su cargo y nivel (Ley 19.121 art. 65).-

Forma de Ingreso: Sistema Híbrido: concurso de oposición, presentación de proyectos y méritos, en el que se evalúen las competencias requeridas para el gerenciamiento, los conocimientos y destrezas técnicas (Ley 19.121 art. 64).-

En primer término se evaluarán los postulantes del Inciso que cumplan con los requisitos excluyentes del llamado, cualquiera sea el escalafón, subescalafón y cargo al que pertenezcan, que hayan ejercido ininterrumpidamente como mínimo durante dos años el cargo del que es titular y que este sea igual o superior al tercer nivel de jerarquía del subescalafón de procedencia (atento que tienen cargos A, B y C).-

De no ser posible seleccionar, en segundo término se evaluarán los postulantes del Inciso que cumplan con los requisitos expuestos, hayan ejercido ininterrumpidamente como mínimo durante un año el cargo del que es titular y que este sea igual o superior al segundo nivel de jerarquía del subescalafón de procedencia.-

De no ser posible seleccionar, en tercer término, se evaluará a los postulantes del Poder Ejecutivo que cumplan con los requisitos expuestos, hayan ejercido ininterrumpidamente como mínimo durante un año el cargo del que es titular y que este sea igual o superior al segundo nivel de jerarquía del subescalafón de procedencia.-

Cumplido el procedimiento anterior y de resultar desierto, se realizará un llamado público y abierto, de oposición, presentación de proyectos y méritos, en el que se evalúen las competencias requeridas para el gerenciamiento, los conocimientos y destrezas técnicas(ley 19.121 art. 66).-

Observaciones – Antecedentes Históricos: a los fines de la transformación del Estado Uruguayo, se llevaron a cabo una serie de iniciativas que apuntan a lograr una función pública profesional y eficaz. El Programa de Transformación de los Recursos Humanos del Estado, liderado por la Oficina Nacional del Servicio Civil, tiene por fin de ordenar y profesionalizar la función pública a partir del “reconocimiento de la carrera funcional y la dignificación del servidor público”. En ese contexto se ha implantado el modelo de Alta Conducción aprobado por las leyes N° 18.172 de 31 de agosto de 2002 y N° 18.362 de 6 de octubre de 2008. El procedimiento de provisión de dichos cargos fue reglamentado por los Decretos N° 614/008 de 8 de diciembre de 2008 y N° 619/008 de 30 de diciembre de 2008. En ese marco se crearon 84 cargos del sub escalafón CO3 (Alta Conducción) grado 17 de la escala SIRO en la Administración Central, siendo asignados a las Direcciones Generales de Secretaría de los Incisos de la Administración Central⁵.-

Sin embargo, la aplicación del sistema de Alta Conducción, se encuentra en estado crítico. Como nos explica Monica Iturburu, este subescalafon, está previsto para ser ocupados

⁵ <https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r43/43-3.pdf>

por egresados de la Maestría en Políticas y Gestión Pública, lo cual pudo haber representado un cambio sustantivo en la función directiva, pero en la actualidad, dicho subescalafon se encuentra casi extinguido: si bien existen cargos presupuestados ocupados mediante esta vía, los que estaban vacantes fueron suprimidos (2014:31)

País: Colombia

Reglamentación: Ley 909 y normas complementarias.-

Concepto de ADP: la ley dice que son empleos de gerencia pública, aquellos cargos que conlleven el ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial.-

Funciones: Los gerentes públicos formularán, junto con los jefes del organismo o entidad respectiva, las políticas públicas o las acciones estratégicas a cargo de la entidad y serán responsables de su ejecución. Deben diseñar, incorporar, implantar, ejecutar y motivar la adopción de tecnologías que permitan el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión institucional.-

Asimismo, es uno de los pocos países que dicto recientemente el decreto 815/2018, donde se establecen las competencias laborales generales de acuerdo a la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Publico, aprobada por la XVII conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Adm. Publica y Reforma del Estado en Bogotá.-

Perfil: se requiere que tengan competencias gerenciales, el mérito, la capacidad y experiencia, las calidades personales y su capacidad en relación con las funciones y responsabilidades del empleo.

Forma de Ingreso: libre nombramiento y remoción. Sin embargo hay que tener en cuenta lo siguiente:

Sin perjuicio de los márgenes de discrecionalidad que caracteriza a estos empleos, la competencia profesional es el criterio que prevalecerá en el nombramiento de los gerentes públicos.

Para la designación del empleado se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se podrá utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño del empleo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia.

La evaluación del candidato o de los candidatos propuestos por el nominador, podrá ser realizada por un órgano técnico de la entidad conformado por directivos y consultores externos, o, en su caso, podrá ser encomendado a una universidad pública o privada, o a una empresa consultora externa especializada en selección de directivos.

El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará técnicamente a las diferentes entidades públicas en el desarrollo de estos procesos.

Es decir, que se abrirá una convocatoria a través de los medios que consideren idóneos, indicando las clases de pruebas que se aplicaran, quien las aplicara, en donde y que valor tendrá cada una de ellas. Pero sin embargo, superar la totalidad de las pruebas, no les

garantiza el derecho a ser designados, puesto que la propia ley dispone la discrecionalidad en la designación.-

Requisitos: Varía conforme lo dispone el decreto 1083/2015

Duración del Cargo: Los cargos de libre nombramiento y remoción tendrán una duración de hasta tres años prorrogables por igual período, no excediendo la duración de seis años, de conformidad con el Art. 26 de la Ley 909.

Observaciones: en el año 2004, el presidente de la República, sanciona la ley 909 cuyo objetivo es regular la ley de empleo público. Asimismo, al año siguiente, el presidente dicta el decreto ley 1227/2005 la cual reglamenta la mencionada ley.-

La ley 909, tiene por novedad, que crea la figura de la gerencia pública.-

Sin embargo, en la práctica, este directivo que tiene responsabilidad de formular, junto con los jefes de la entidad, las acciones estratégicas cuya ejecución es de su responsabilidad (art. 48 ley 909), tienen un conjunto de limitantes que le impiden su pleno desarrollo: el primero, es que el acceso a estos cargos, no son por concursos libres y abiertos, sino que se los considera de libre nombramiento y remoción; el segundo, es la debilidad del sistema formativo, ya que no existe una oferta académica específica para este segmento, lo que no ayuda a construir un nivel directivo con capacidades técnicas (Strazza, L.; 2014:39).-

Estudio Comparado

1- Legislación

	Chile	Perú	Colombia	Uruguay	Nueva Zelanda	Francia	España
Legislación	Ley 19.882 y mod.	Decreto Legislativo Nro. 1024.	Ley 909 y normas complementarias	ley 18.362 y 19.121 más decretos reglamentarios	Ley de Servicios Estatales año 1988 y modificaciones.		Ley 3/15, ley 5/15, ley 40/15, y complementarias

Es importante destacar que en todos los casos comparados la legislación de regulación de la ADP, fue realizada por un acuerdo entre las diferentes colaciones políticas del país.

Esta situación, surge del marco normativo que dio origen: Leyes emitidas en el Congreso o parlamento de cada país; inclusive en Perú, si bien se constituyo por un decreto, se produce a raíz de una delegación legislativa.

Esto, es una de las causas por las cuales entendemos puede influir en el fracaso de la constitución de la ADP en nuestro país, ya que el SINEP surge por un decreto presidencial, fácilmente reemplazable y sin que el mismo constituya una política de estado ni que surja de un acuerdo entre los diferentes grupos políticos.

Es por ello, que hay autores que sostienen que la “creación por vía legislativa puede estar reflejando la necesidad de imprimir legitimidad al sistema, mientras que el surgimiento por medio de un decreto puede responder al interés en garantizar su efectiva implementación” (Iacoviello, M; Llano M. y Strazza, L.; 2013:326).

2. Definición de la ADP

	Chile	Perú	Colombia	Uruguay	Nueva Zelanda	Francia	España
Definición	No da un concepto. Si dispone que cargos no lo son.	Profesional altamente capaz, seleccionado en proceso competitivo y transparente, para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que los requieran.	Son cargos que conlleven el ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial.	Los cargos y funciones en los que predominen la concepción, diseño y desarrollo de instrumentos de gestión para concretar la implementación de políticas institucionales y la evaluación de sus resultados; la determinación de objetivos a mediano y largo plazo; la planificación y conducción global de las acciones respectivas y el asesoramiento	La cabeza administrativa del departamento o agencia departamental, siendo los mismos responsables ante el Ministro	Son cargos de jerarquía de un cuerpo a los que no se accede por carrera	Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración (Art. 13 EBEP ley 5/2015).

				directo y asistencia a las autoridades de la unidad ejecutora			
--	--	--	--	---	--	--	--

Cuando nos referimos a la definición, podemos observar que no todos los países lo identifican de la misma manera. Chile, a pesar de ser un sistema con cambios importantes en los últimos años, no da un concepto de Director Público. Perú, por ejemplo incluye dentro de la definición, el modo de selección, siendo la más completa, la definición establecida por la legislación uruguaya. -

Es fundamental subrayar, que solamente Perú y España, incorporan dentro del concepto de ADP, el término PROFESIONAL, aunque también tenemos que reconocer que dentro de los requisitos para acceder a la ADP en el resto de los países, se exigen contar con capacidades específicas.-

También consideramos importante destacar, que Colombia es el único que reglamenta dentro de la definición, que el miembro de la ADP tiene una responsabilidad directiva, situación aunque sea extraña, atento que dichos miembros son designados políticamente según su normativa, característica que no se encuentra en el resto de las definiciones.

3. Funciones

	Chile	Perú	Colombia	Uruguay	Nueva Zelanda	Francia	España
Funciones	Son determinadas por la autoridad	Gestionar de manera eficiente y eficaz los recursos de las	Formular las políticas públicas o las acciones estratégicas a	Diseño y desarrollo de instrumentos de gestión para	Tiene la responsabilidad de desarrollar el liderazgo de alto	Varía de acuerdo con cada una de las leyes	Varia conforme la ley. No hay funciones o competencias

	superior, actuando siempre de manera eficaz y eficiente.	entidades gubernamentales, con la finalidad de atender los requerimientos y necesidades de la ciudadanía.	cargo de la entidad y serán responsables de su ejecución.	concretar la implementación de políticas institucionales y la evaluación de sus resultados.	nivel y capacidad de gestión en el departamento o agencia departamental que es designado.		generales, salvo que tienen que actuar con eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
--	--	---	---	---	---	--	--

En cuanto a las funciones, podemos observar que las mismas varían de un país a otro. Esto se debe prácticamente, a la forma de ingreso que tienen en cada legislación.

Vemos que en aquellos lugares donde tienen un modelo de carrera o posiciones, tienen que actuar en forma eficaz y eficiente, pero siempre las funciones son determinadas por la autoridad superior.

Sin embargo, en aquellos casos como el de Colombia, donde está altamente politizado están a cargo de formular políticas públicas o acciones estratégicas, lo cual surge del decreto 815 del 2018, donde se actualizaron las competencias que exigen las nuevas dinámicas del sector público, y donde específicamente en su Artículo 2.2.4.8 Competencias Comportamentales por nivel jerárquico, punto 1 Nivel Director, determina las competencias mínimas que tiene que tener un directivo, las cuales se relacionan con la guía iberoamericana de función pública.

Otra de las características que podemos observar en el caso de Colombia, y creemos que es a raíz de su designación netamente política, que los miembros de la ADP tienen por función formular políticas públicas, apartándose esta característica, del concepto que tomamos para definir la ADP que es un vaso comunicador entre el Alto Gobierno y la Burocracia, con el objetivo de ejecutar las políticas públicas de manera eficaz y eficiente.

El resto de los países, la función principal se resume en el término gestionar.

4. Perfil

	Chile	Perú	Colombia	Uruguay	Nueva Zelanda	Francia	España
Perfil	Lo determina el consejo de alta dirección publica	Lo determina la Autoridad Nacional del Servicio Civil, tomando en consideración las necesidades del sector público, los requerimientos de las entidades.	Tienen que gozar de competencias gerenciales, teniendo en cuenta el mérito, la capacidad y experiencia, las calidades personales y su capacidad en relación con las funciones y responsabilidades del empleo.	En cada Inciso se conformará un Comité Coordinador de Funciones de Administración Superior, y en cada Unidad Ejecutora funcionará un Tribunal de Selección de las funciones de Administración Superior que determinara el perfil.	Los requisitos y el perfil lo determina el Ministro que tiene que ser confirmada por la Comisión de servicios Estatales	La Alta Función Pública, es una Elite Social, y gozan de 3 características: Alta formación Académica, un origen social bastante alto, y se accede a funciones de alta dirección en la administración	Varia en cuanto a la legislación

Como ya manifestamos, cuando nos referimos al perfil, estamos hablando de cuáles son o deben ser sus competencias propias o naturales, con independencia de las que haya de desempeñar por razón del cargo, que tiene que poseer el director público (ADP).

Del cuadro podemos observar, que en aquellos países que tienen muy desarrollada la ADP, con autoridades superiores que organizan el servicio civil, como es el caso de Chile y Perú, en ellos, el perfil lo determina la autoridad creada específicamente para esos fines (ya sea el consejo de ADP de Chile o la Autoridad Nacional del Servicio Civil en Perú) lo que le otorga mayor transparencia al proceso de selección.

En Colombia, a pesar de poseer un sistema de ADP netamente politizado, la norma, determina el perfil que tiene que gozar para poder ser seleccionado, lo cual otorga un cierto nivel de profesionalismo a la ADP.

Nueva Zelanda, al tener un modelo de selección híbrido, influenciado por la NGP, es coherente que el perfil sea determinado por el Ministro, atento esta mezcla que existe entre los sistemas de ADP.

5. Modelo de ADP

	Chile	Perú	Colombia	Uruguay	Nueva Zelanda	Francia	España
Modelo	Sistema de posiciones	Sistema de Posiciones	Dirección pública politizada	Sistema Híbrido	Sistema de posiciones	Sistema Burocrático	Sistema híbrido: depende el cargo es la forma de ingreso

Respecto al modelo, como ya dijimos, depende de la incidencia o no que tuvo la Nueva Gerencia Pública en los diferentes países.

Así, notamos que salvo Francia, que no tuvo incidencia, en el resto existen sistemas de posiciones o híbridos, a excepción de Colombia, donde termina siendo netamente politizado.-

6. Nombramiento

	Chile	Perú	Colombia	Uruguay	Nueva Zelanda	Francia	España
Nombramiento	Nivel I por el Presidente, los de nivel II, es el Jefe Superior del Servicio Civil.-	Los nombra la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), que está integrado por un Consejo directivo cuyos miembros son seleccionados por el presidente del consejo de Ministros.-	Los nombra la autoridad nominadora, es decir, quien solicita el cargo, ya que son cargos netamente discrecionales.-	Los nombra el Poder Ejecutivo.-	Lo nombra el “Comisionado” quien a su vez es nombrado por el gobernador general en el consejo por recomendación del Primer Ministro.-	Lo nombra el Consejo de Ministros.-	Lo nombra o el presidente o el consejo de ministros.-

Como podemos observar, el nombramiento de los miembros de la ADP en cada País, depende exclusivamente de quien esté a cargo de seleccionarlo y del avance que tenga en la conformación de una ADP en el mismo.

Sin embargo, y a pesar de que Chile y Perú gozan de sistemas donde existe una Autoridad Civil Superior que determina el perfil, los requisitos, funciones, de los miembros de la ADP, es dable destacar la diferencia: mientras que en Chile, los miembros de la ADP nivel I lo nombra el Presidente, en Perú, tiene esa potestad la SERVIR, lo cual, desde nuestro punto de vista, da una mayor transparencia a la selección.

En el resto de los países, podemos decir que el nombramiento lo realiza por acción o en forma indirecta, el Alto Gobierno.

7 Duración en el cargo

	Chile	Perú	Colombia	Uruguay	Nueva Zelanda	Francia	España
Duración del cargo	3 años renovables por 2 periodos mas	3 años renovables por única vez	3 años renovable por única vez	6 años	5 años, renovables por un periodo	Varía de acuerdo a las leyes	No lo determina

CAPITULO V ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LA ARGENTINA

Antecedentes

Diversos autores, al introducirse en la literatura de la alta dirección pública, comienzan en el año 1983, con la llegada de la democracia, ya que comenzaron una serie de cambios que impactaron significativamente en la organización del estado. Así, el gobierno del entonces presidente Alfonsín, logro impulsar una de las principales iniciativas de reforma del servicio civil que persiste hasta la actualidad, que es el Cuerpo de Administradores del Estado, el cual, como sabemos, estaba inspirado en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) de Francia. “El saber de las artes de gobierno y del funcionamiento del aparato administrativo del estado tomaba un lugar preponderante como recurso de poder para democratizar y modernizar la administración pública y sus interacciones con la sociedad” (Pulido N.; 2005:2).-

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

Este grupo de profesionales, reunían las siguientes características, que conforme la autora (Pulino, N.; 2005), podemos resumir en los siguientes puntos:

- Pertenencia a un cuerpo de estado, donde su formación teórica y práctica se realiza dentro del Instituto Nacional de la Administración Pública(INAP);

- Génesis democrática: su misión era constituirse en agentes de cambio de una administración democrática; y para lo cual era fundamental reclutarlos teniendo en consideración el pluralismo ideológico;

- Formación común en función y gestión pública: ingresando por concurso público, y posteriormente aprobando la carrera correspondiente al Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG), que tenía una duración de entre 24 a 36 meses y finalizaba con una pasantía en una org. Pública;

- Formación como “especialistas cuya especialidad será la función pública”;

- Aprobados los requisitos del PROFAG, existía la suscripción de un compromiso formal de prestar servicios por lo menos por 6 años;

- Rotación periódica por diferentes dependencias, con una duración máxima de 3 años;

- Gozan de un escalafón específico;

- Dependencia política, que en un principio no podía ser inferior a subsecretario y en la actualidad es el Jefe de Gabinete de Ministros a través de una coordinación general, mientras que la dependencia funcional depende del organismo en el cual prestan servicios.-

- Funciones superiores de planeamiento, asesoramiento, investigación, conducción y coordinación en organismos del PE nacional;

- Capacitación continua y generalizada como un requisito de la carrera;

- Diversidad disciplinar: los integrantes del cuerpo de administradores gubernamentales, provienen de las 43 carreras de grado universitario en diferentes proporciones, siendo en su mayoría ingenieros y abogados.-

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

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

Sin embargo, esta creación de cuerpo de administradores gubernamentales, perdió regularidad, produciéndose 4 llamados, el primero en el año 1985 y el último en 1993, no alcanzando a formarse la masa crítica planificada como para realizar el cambio sistémico que la administración pública requería (Pulido, N; 2005:10).-

Ahora bien, si tomamos estas definiciones, ¿podemos decir que los Administradores Gubernamentales forman parte de la ADP? En este punto, tenemos que tener en consideración, que muchos administradores públicos, han cumplido funciones de ser el vaso comunicador entre el alto gobierno y la burocracia, y en otros casos, son especialistas que tienen funciones concretas determinadas por el Poder Ejecutivo de turno, y cumplido dicho objetivo, pasarían a otra función y así sucesivamente.-

En Argentina, la experiencia del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), durante el Gobierno de Carlos Menem, creó una serie de funciones ejecutivas congruentes con las funciones esperadas para la ADP. Con el SINAPA, solamente se podía

acceder a estas funciones ejecutivas, por medio de concursos públicos, y reuniendo determinados requisitos especiales y generales dependiente del cargo. Así, el SINAPA tuvo su mayor grado de implementación entre 1993 y 1999, periodo en el cual se cubrieron, no solo cargos simples (6542) sino también funciones ejecutivas (1510); sin embargo, a finales del segundo gobierno de Menem, esta modalidad se fue debilitando (Dieguez, G. y Zuvanic, L.; 2016:3).-

Con el ingreso del nuevo gobierno (Fernando De La Rúa) se habilito mediante la sanción de la ley 25344 art. 5 a desplazar a todos los directivos públicos con cargos ejecutivos de los tres primeros niveles de la carrera administrativa⁶, lo cual genero un borrón y cuenta nueva de todo el sistema. Como era de esperar, cuesta mucho lograr independizar a los altos directivos de la administración pública de las influencias políticas, sea por cuestiones de desconfianzas personales, o por estar colonizados por funcionarios acostumbrados a la libre designación de los altos directores (neopatrimonialismo).-

Durante este corto periodo (10 de diciembre de 1999 – 21 de diciembre de 2001) el sistema de selección para los cargos con funciones ejecutivas, continuo siendo vulnerado

⁶ Facultase al Poder Ejecutivo a dejar sin efecto por razones de servicio la asignación de funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes cuyos titulares gozaran de estabilidad, correspondientes a los tres (3) niveles superiores. La atribución referida en el párrafo anterior, en ningún caso podrá afectar la estabilidad en el empleo que consagra la Constitución Nacional y las leyes que reglamentan su ejercicio. El Poder Ejecutivo nacional establecerá en la reglamentación de la presente ley una instancia única de supervisión y aprobación de la aplicación de la referida atribución. El personal alcanzado por dicha medida tendrá derecho a percibir una indemnización equivalente a un (1) mes del suplemento que perciba por el ejercicio de la función por año que reste para la conclusión del período de estabilidad funcional adquirida o fracción de seis (6) meses. La presente facultad podrá ser ejercida durante el término de ciento ochenta (180) días contados a partir de la fecha de vigencia de la presente. Las vacantes producidas por efecto de la aplicación de lo normado en los párrafos precedentes deberán ser cubiertas, en todos los casos, de conformidad con los mecanismos de selección previstos en los regímenes aplicables. El pago de las indemnizaciones a que se refiere el presente artículo y las que puedan derivarse de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la ley 25.237 será atendido mediante el Fondo de Reestructuración Organizativa creado por el artículo 15 de la citada ley.

mediante la utilización de designaciones transitorias en cargos que deberían ser concursados públicamente con base en criterios de merito (Chudnovsky, M.; 2017:26).-

El ingreso al gobierno de Néstor Kirchner, mejoro un poco esta situación, pero sin embargo en el año 2003 solo el 56 % de los puestos de directores nacionales, generales y simples, fueron asignados de acuerdo a las reglas del SINAPA, mientras que un 20% seguía vacante y un 24% había sido designado por medios transitorios (Chudnovsky, M.; 2017:25).

Con el gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner (2007-2015), se intenta mejorar el SINAPA, y en consecuencia la Alta Dirección Publica Nación, y en el año 2008, se reemplaza por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), el cual intento revitalizar el sistema de carrera para los directivos públicos, e incorpora el régimen de jefaturas para los departamentos.-

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

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

- Integra el proyecto de gestión en la etapa de selección,

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

Función Ejecutiva Nivel 1: Dirección Nacional

Función Ejecutiva Nivel 2: Dirección de Primera Apertura

Función Ejecutiva Nivel 3: Dirección de Segunda Apertura

Función Ejecutiva Nivel 4: Coordinación General, Regional o Temática

Es importante en este punto resaltar, que no existen características que identifiquen a las funciones ejecutivas en los diferentes ministerios. Es decir, queda al arbitrio del Ministro de turno, determinar cuándo otorga funciones ejecutivas el nivel que le brinda a cada una de las direcciones. No existe una norma general que disponga por ejemplo cuales son las funciones de la dirección nacional, o de la dirección de primera apertura.-

Marco Normativo:

Podemos decir que el marco normativo de la ADP está compuesto por:

- El convenio colectivo de Trabajo General del Sector Público Nacional; los miembros de la alta dirección pública están regulados dentro del “Servicio Civil”
- La Ley de Empleo Público Nro. 25.165 y su Decreto Reglamentario Nro. 1421/2002
- El decreto 2098/2008 del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)

En primer lugar, es necesario dejar en claro, que en ningún momento la normativa vigente se refiere a la Alta Dirección Pública, sino que menciona la “Función Ejecutiva” y la define a la misma como “el ejercicio de un puesto de trabajo que comporte la titularidad de una Unidad Organizativa de nivel superior a Departamento, aprobada en la respectiva estructura organizativa e incorporado al Nomenclador respectivo” (art. 19 del Decreto 2098/08).-

El mismo artículo dispone que el sistema de selección será “Abierto”, y gozará de estabilidad por 5 años a partir de la notificación. Por convocatoria abierta, según el Art. 43 debe entenderse cuando pueden participar del mismo todos los postulantes, sea que procedan de ámbito público o privado, y que acrediten la idoneidad y las condiciones exigidas. Realizada la convocatoria y el concurso, la autoridad que lo haya realizado (es decir el Ministerio que llamo al concurso para cubrir la FE correspondiente) “podrá designar entre los TRES (3) mejores candidatos meritados, siempre que esta modalidad hubiese sido anunciada con la difusión de la convocatoria. En caso de no haberlo anunciado, la autoridad designará según el estricto orden de mérito resultante” (art. 47).-

Las Funciones Ejecutivas se clasifican de la siguiente manera:

“Las Funciones Ejecutivas son clasificadas en CUATRO (4) niveles:

Nivel I – Dirección Nacional.

Nivel II – Dirección de Primera Apertura.

Nivel III– Dirección de Segunda Apertura.

Nivel IV - Coordinación General, Regional o Temática”.-

De esta lectura y en concordancia a la legislación vigente, no existe una definición de Dirección Nacional, ni de Dirección de Primera o Segunda Apertura, ni de Coordinación General, Regional o Temática.-

Ahora bien, ¿cuáles son los requisitos para poder acceder a cada una de las FE (Funciones Ejecutivas)?

El art. 20 del decreto dispone: “Para aspirar a la cobertura de una función ejecutiva se deberá acreditar, además de lo que se exija para cada una en ocasión de la convocatoria respectiva (perfil que determina el Funcionario con rango no inferior a Subsecretario), los requisitos correspondientes para el nivel escalafonario A en el supuesto de funciones clasificadas en el nivel I y II, del nivel escalafonario B en el caso de funciones clasificadas en el nivel III, y en los niveles escalafonarios B o C, según corresponda, para aquellas clasificadas en el nivel IV”.-

Es decir, del análisis de este artículo encontramos:

- En primer lugar, que en cada ocasión, la convocatoria va a establecer determinados requisitos para el concurso.-
- En segundo lugar, además de esos requisitos, se requieren los generales para determinados niveles escalafonarios del Servicio Civil, los cuales forman parte del anexo I.-

Si analizamos la legislación en forma completa, podemos concluir que para poder ejercer un cargo con función ejecutiva se requieren los siguientes requisitos:

Los dispuestos por el art. 4 de la ley 25.164:

a) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. El Jefe de Gabinete de Ministros podrá exceptuar del cumplimiento de este requisito mediante fundamentación precisa y circunstanciada de la jurisdicción solicitante.

b) Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública. El convenio colectivo de trabajo, deberá prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en el cumplimiento de los criterios de selección y evaluación a fin de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades.

c) Aptitud psicofísica para el cargo.

Recientemente, con la gestión del presidente Mauricio Macri, se dictaron 2 resoluciones del Ministerio de Modernización que tienden a reglamentar los procesos de selección de los cargos con funciones ejecutivas, a saber:

La primera es la Resolución 82-E/2017, que dispone el procedimiento para el concurso de un cargo con FE, el cual comienza con la solicitud por parte de una autoridad con rango no inferior a Subsecretario a la Secretaría de Empleo Público. En el expediente que se envía, uno de los requisitos fundamentales es el Perfil que solicita, como además una propuesta de los integrantes del comité de selección, siendo la Oficina Nacional de Empleo Público, la que va a dictaminar sobre el perfil.-

El Comité de Selección estará integrado por CINCO miembros titulares los que serán designados por la SECRETARÍA DE EMPLEO PÚBLICO:

1. UN experto con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerida, el que no podrá tener o haber tenido vinculación laboral o contractual con

la Jurisdicción y/o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo a cubrir en los últimos TRES años.-

2. UN experto con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerida propuesto por el titular de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN cuando se trate de la cobertura de cargos comprendidos en el Cuerpo de Abogados del Estado; de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN cuando se trate de la cobertura de cargos comprendidos en la Auditoría Interna; de la SECRETARÍA DE HACIENDA del MINISTERIO DE HACIENDA cuando se trate de la cobertura de cargos comprendidos en los Servicios de Administración Financiera; o del MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN DE LA NACIÓN en el supuesto de cargos a cubrir en unidades organizativas con acciones en materia de Personal y su capacitación, de compras contrataciones o de tecnologías informáticas.-

De no cumplirse ninguna de las alternativas descriptas, el puesto será cubierto por UN experto con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerida propuesto por el titular de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integra el cargo, el que no podrá tener o haber tenido vinculación laboral o contractual con la Jurisdicción de que se trate en los últimos TRES (3) años.-

3. UN representante de la SECRETARÍA DE EMPLEO PÚBLICO con conocimientos, experiencia y antecedentes en materia de selección, que acredite capacitación específica o experiencia en la materia.-

4. UN representante del titular de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo.-

5. En caso de unidades dependientes de una Dirección Nacional, General o equivalente, se integrará con su Director/a. De no ser así, el jurado será integrado por un segundo representante de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada.-

En ningún caso el Comité de Selección estará integrado por más de un SESENTA POR CIENTO de personas de un mismo sexo.-

Además, la Coordinación Concursal será designada por la SECRETARÍA DE EMPLEO PÚBLICO y estará integrada por UN coordinador concursal, quien podrá requerir la colaboración de asistentes, técnicos y profesionales en el diseño, preparación y ejecución de las diferentes etapas del proceso.-

Se deberán llamar veedores, tanto de los Gremios (UPCN y ATE), El Consejo Nacional de la Mujer, y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.-

Finalizado el proceso de selección, SECRETARÍA DE EMPLEO PÚBLICO emitirá el acto administrativo en el que se apruebe el Orden de Mérito, o se conforme la Terna que estará compuesta por los TRES mejores candidatos meritados del Orden de Mérito. En este supuesto, la designación que efectúe el Ministro o Secretario de Presidencia de la Nación en la que se integre el cargo podrá recaer en cualquiera de los ternados.-

Por su parte, y hasta tanto se realicen los concursos, la misma secretaria, dicto la resolución 20/2018, con la cual se reglamenta el “Proceso de Cobertura Transitoria de Cargos con Funciones Ejecutivas”, que es un proceso mucho más simple que un concurso, atento la necesidad del Ministerio que lo solicita de cubrir el cargo de manera excepcional y urgente, pero de una manera más sencilla que el concurso, según los siguientes ítems:

- En primer lugar, en los considerandos de la norma dispone que dicho cargo debe ser concursado dentro de los 180 días hábiles de notificada la designación

- En segundo lugar, no es necesario que el postulante cumpla con los requisitos del art. 14 del SINEP, ni que el órgano que solicita la cobertura de la FE, establezca un perfil a cubrir.-

En tercer lugar la autoridad superior de la que dependa el cargo deberá incorporar un informe circunstanciado de las aptitudes, capacidades, antecedentes profesionales o de experiencia laboral con que cuenta el postulante para acreditar el requisito de idoneidad para ejercer el cargo en el caso que no se cumpla con algunos de ellos.

La situación actual

Ahora bien, ¿Qué ocurre en la realidad actual? En primer lugar, vamos a dejar en claro, que nos estamos refiriendo al periodo que corresponde a la gestión del presidente Mauricio Macri (10 de diciembre 2015 – 31 de diciembre de 2017).

Actualmente es trascendental hablar de ADP. En primer lugar, porque es muy común no diferenciar el alto gobierno con la alta dirección pública; es el propio gobierno actual, quien en ciertas ocasiones, cuando hace referencia a disminuir el rango de subsecretarias a dirección empieza a transitar esta fina línea que esta creada en nuestro país⁷.

Además, cuando se toma la decisión de congelar los sueldos del personal político del gabinete nacional, se incluyen dentro de los mismos, a los miembros de la ADP⁸.

Siguiendo con estos lineamientos, es muy simple y observable, que en la actualidad, la ADP está constituida por funcionarios “afines” o seleccionados transitoriamente por el

⁷ <https://www.infobae.com/economia/2018/03/05/el-nuevo-estado-de-macri-asi-se-reordenaron-los-ministerios-mas-importantes-del-gobierno/>

⁸ https://elpais.com/internacional/2018/01/29/Argentina/1517233348_239442.html

gobierno y de manera excepcional, sin cumplir con los requisitos previstos por la normativa vigente.-

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

Así, en el 2015, el presidente Macri asume y plantea como eje de su gestión una reforma de la carrera, de la capacitación y de nuevo, de la ADP. De hecho, crea el Ministerio de Modernización, elevando a rango ministerial las funciones que antes dependieran de la JGM⁹.

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

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

⁹ Sin embargo, actualmente lo bajo a rango de Secretaria de Gobierno.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314080/norma.htm>

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

Asimismo, tenemos que mencionar que recientemente, la misma Secretaria, publica en el boletín oficial de fecha 27/2/18, la resolución 20/2018, la cual en su ARTÍCULO 1° dispone: Apruébese el “Proceso de Cobertura Transitoria de Cargos con Funciones Ejecutivas” del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (Si.N.E.P.) homologado por el Decreto N° 2098 de fecha 3 de diciembre de 2008 y sus modificatorios y complementarios previstos en los artículos 6° y 7° de la Ley N° 27.431 que como Anexo I (IF-2018-08322280-APN-SECEP#MM) forma parte integrante de la presente resolución” es decir, que dictan una resolución, que dispone un procedimiento especial para la designación transitoria de cargos con funciones ejecutivas (ADP), confirmando no solo la transitoriedad de las designaciones, sino que además, y con una informe circunstanciado de las aptitudes, capacidades, antecedentes profesionales o de experiencia laboral con que cuenta el postulante para acreditar el requisito de idoneidad para

ejercer el cargo, se lo puede exceptuar de cumplir con los requisitos previstos por el art. 14 del SINEP.

Es decir, el gobierno actual, reconoce y considera necesario llamar a concursos públicos para ocupar los cargos de Dirección, pero mientras tanto, reglamenta las designaciones a dichos cargos de manera transitoria, para evitar la arbitrariedad que existía antes de su gestión; es decir, sabemos que son necesarios los concursos, pero también sabemos la demora que ello puede llevar, como además la planificación previa para generar cada uno de los perfiles necesario. A modo de ejemplo, en Chile “la duración media desde que se publica un concurso hasta que se realiza el nombramiento es de 124 días en el primer nivel jerárquico, y de 133 en el segundo (CADP, 2011), generándose los mayores tiempos entre la publicación y el envío de la nómina a la autoridad, y entre que se produce la vacancia hasta que se solicita el inicio del concurso”(Inostra, Jose, Morales Casetti, Marjorie y Fuenzalida, Javier; 2011:8).

¿Cuáles son las causas por las cuales existen dichas designaciones transitorias?

El Dr. Bonifacio, nos da cuatro posibles hipótesis, a las cuales vamos agregar dos más, que son:

Primera Hipótesis:

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

En la opinión de los stakeholders (partes interesadas), incluyendo expertos, gremialistas y funcionarios (Bonifacio, 2015), el Régimen de Funciones Ejecutivas no debió haber incluido Direcciones Nacionales o Generales, manteniéndolas fuera de la carrera

administrativa para que esos cargos sean ocupados según criterios de libre designación y remoción por las autoridades superiores, debido a que las prácticas tradicionales han sido ocuparlos con personas de confianza. En cambio, al habérselos incluido, tanto en el SINAPA como en el SINEP, se produjo una reducción de la cantidad de los puestos de designación discrecional. Esta realidad, lleva a decir a Ferraro (2006,) que “Los políticos de Argentina no confían en los funcionarios públicos de carrera (...) más bien tratan de ignorarlos, neutralizarlos creando estructuras paralelas o reducirlos paulatinamente en su número (a menudo, las tres alternativas).-”

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

Segunda Hipótesis:

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

La hipótesis se basa en asignar relevancia a la coalición promotora conformada en el origen del proceso de reforma del Estado que se lleva a cabo en la presidencia de Menem, que le dio sustento y viabilidad a la reforma del servicio civil que introdujo el régimen de cargos con funciones ejecutivas para la alta dirección pública. La larga duración del gobierno promotor que dio sustentabilidad a la política desde el origen y durante la implantación (1991-1999).-

Para Sabatier, cuanto más alto es el consenso requerido mayores incentivos tienen las coaliciones para ser inclusivas. En la revisión del marco, agrega Sabatier, (p. 217) un acápite con los recursos de políticas relevantes que los participantes pueden usar en sus intentos de

influir en las políticas públicas: a) autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas; b) opinión pública (encuestas que muestran apoyo y apoyo del público); c) información relativa a la gravedad y a las causas del problema y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas; d) grupos movilizables, público atento que comparte sus creencias para involucrarlos; e) recursos financieros y, f) liderazgo hábil que puede crear una visión atractiva para una coalición.-

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

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

Un indicio objetivo de debilitamiento de la coalición se manifiesta cuando, hacia la mitad de la década, se abre paso la flexibilización laboral habilitando la contratación sin relación de empleo en el sector público (Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional N° 24.447 y Decreto reglamentario 92/95), sin que los actores de la coalición promotora interpongan veto alguno a este significativo cambio de orientación.-

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

Tercera hipótesis:

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

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

Cuarta hipótesis:

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

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

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

En nuestra región los servicios civiles consolidados, estables y meritocráticos a los cuales se les ha atribuido ser causa eficiente del desarrollo (Prats, 2001) no son la regla, sino que esas cualidades y su establecimiento atendiendo a parámetros de profesionalización (igualdad, mérito y capacidad) registra avances y retrocesos, porque la legitimidad y conveniencia de una función pública directiva profesional está aún en tránsito para convertirse en evidencia para los gobiernos y las fuerzas políticas fuera del gobierno. Esta perspectiva que brinda esta hipótesis ofrece una visión más alentadora en orden a los argumentos con los cuales iniciamos nuestra reflexión, haciendo hincapié en la relevancia de una alta dirección pública profesionalizada para fortalecer capacidades estatales como instrumento de creación de valor público: se ha progresado en esa dirección, quedan caminos por explorar y objetivos por materializar.-

La perspectiva de los actores

A fin de avanzar en la comprensión del caso se trabajó con entrevistas a informantes calificados que se encuentran vinculados con la administración pública, desde la gestión y/o la academia y que por su relevancia aportan perspectivas relevantes para el estudio. Se entrevistaron administradores gubernamentales (AG), directores del actual gobierno, legisladores, docentes universitarios, y consultores independientes. Es dable destacar, que

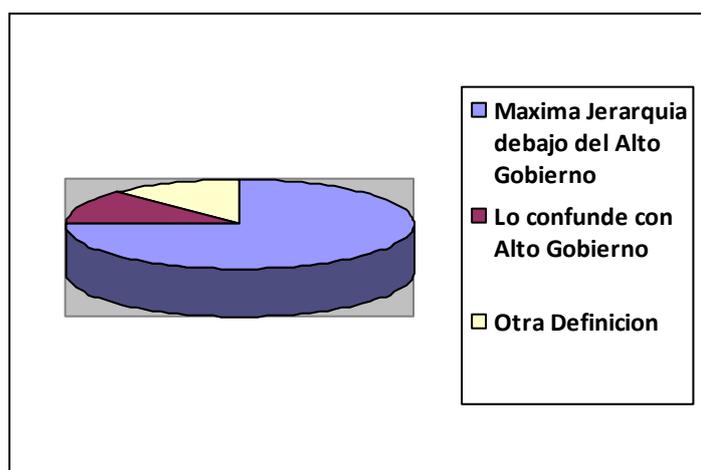
ninguno de ellos, se desempeñó en cargos correspondientes al gobierno, es decir, cargos Ministeriales, lo que significa que no tuvieron poder de decisión en la integración de la ADP.

Los ejes propuestos fueron iguales para cada uno de los encuestados, y se basan en los ejes que estructuran el trabajo comparado. En este apartado se seguirá ese esquema para presentar los principales aportes.

1) en cuanto a la noción ADP, los AP entrevistados lo definieron exactamente igual, como “El segmento de posiciones de conducción que articula el “alto gobierno” de cada organización con su estructura burocrática”; “Espacio de dirección, entre conducción política y gestión operativa. Equivalente a línea media del sector privado”.

Ahora bien, el entrevistado que actualmente es legislador, sin desconocer este concepto mencionado up supra, señala: “Puede referirse a la actividad de conducción de las grandes unidades organizativas de la administración del estado y consecuentemente, del personal llamado a realizarla. En este último sentido, puede abarcar al personal de autoridad superior para cargos de naturaleza política (subsecretarios o más en el caso argentino), personal por designación basada en el principio de confianza o concursado bajo régimen de estabilidad por aplicación del principio de mérito (personal de carrera)”.

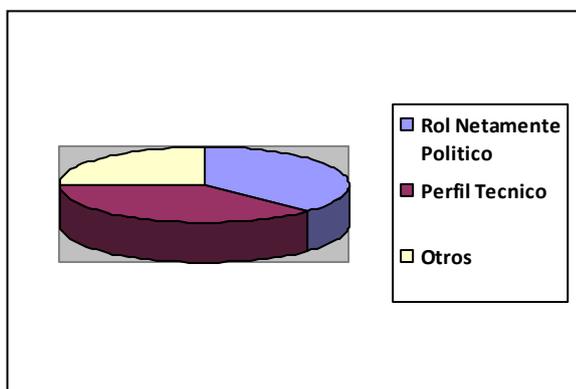
En resumen, podemos decir que el 75 % de los encuestados se refirieron a la ADP como la máxima jerarquía por debajo del Alto Gobierno, el 12.5% incluye en la definición al



Alto Gobierno, y un 12.5 % lo define de otra forma.-

2) En cuanto a las características para que se constituya la ADP, el 50% de los encuestados entendieron que se debe renunciar a las designaciones políticas. En esta oportunidad resulta interesante la opinión del entrevistado que es actual funcionario de la Adm. Publica, el cual destaco que “Las características principales que deben estar presentes para la conformación efectiva de un sistema de ADP son, por un lado, la voluntad de la dirigencia política de renunciar a parte de la discrecionalidad para efectuar nombramientos en el marco de la ADP y, por el otro, la disponibilidad de perfiles “tecnopolíticos” entre los aspirantes a ocupar cargos de ADP. Sobre este último aspecto abundaremos a continuación.

3) Respecto al perfil de un la ADP, un 37.5% manifestó que tiene que tener un rol técnico político, mientras un 37.5% justifico que tiene que tener un rol netamente técnico, y el resto otras características de menor importancia.-



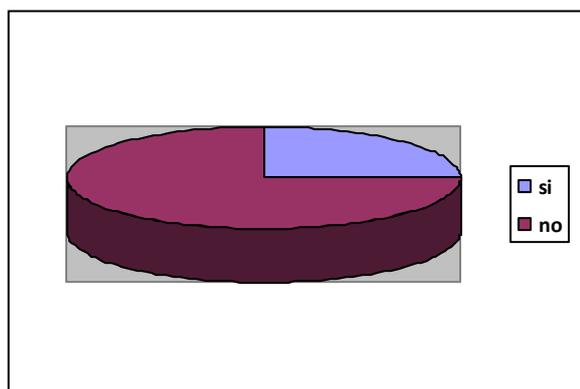
4) Cuando se les consulto sobre las diferentes formas de selección, ahí encontramos diferentes opiniones:

a. Los administradores gubernamentales, tuvieron diferentes opiniones: por un lado, una parte entendió que corresponde un sistema de posiciones abierto, mientras que otra entiende que tiene que ser posiciones dentro del sistema de carrera.-

b. Solamente un 25% de los encuestados, sustentó un sistema híbrido; así, el funcionario del estado expresó “en virtud de las experiencias relevadas, lo más conveniente parece ser un sistema mixto o híbrido que combine aspectos tanto del sistema de carrera como del de empleo. Entre los elementos característicos del sistema de carrera a ser tenidos en cuenta podemos mencionar: la estabilidad en el empleo, que contribuye a garantizar la “memoria institucional” de las organizaciones públicas; la posibilidad de progreso previsible en la carrera (condicionada al buen desempeño y la acreditación de actividades de formación continua); la posibilidad de movilidad de un puesto de trabajo a otro en el marco del escalafón o cuerpo al que pertenece el agente; el énfasis en el mérito académico como requisito de ingreso. Estos atributos deben ser a su vez combinados con las siguientes características propias de un sistema de empleo: mecanismos de selección abiertos que permitan el acceso a aspirantes provenientes desde fuera de la administración pública, lo que contribuye a prevenir el anquilosamiento de las organizaciones públicas, incorporar a profesionales valiosos provenientes del sector privado, lograr procesos de selección más competitivos; énfasis en las competencias directivas y en la experiencia profesional, sin perjuicio del mérito académico”; mientras que la consultora independiente dijo “Creo que podría combinarse criterios de ambos sistemas, dado que un sistema sólo de posiciones supondría un rasgo elitista en la conformación de ese nivel. Articular la carrera con un programa formativo y un mecanismo de selección para la ocupación de esa posición. Una ADP combinaría de ese modo capacidad y pertenencia institucional”.

c. Un 66% dentro del mismo sostuvo que tiene que ser abierto a la sociedad y un 33% solamente para los empleados de carrera.

5) Ahora bien, cuando se les pregunto sobre si consideran que actualmente está constituida la alta dirección pública, el 75% sostuvo que no; como además el mismo porcentaje sostiene que no es necesario realizar una modificación en la legislación para poder constituirse la ADP.



¿Entiende que está constituida la ADP?

6) Cuando se les pregunto sobre las causas por las cuales se realizan desde hace tiempo tantas designaciones transitorias y de manera excepcional, un 75% sostuvo que se debe al neopratrimonialismo, entendido como “La politización del Estado que permite su manejo discrecional y la impunidad frente a actos ilegítimos o ilegales de desvío de recursos públicos o sustracción de fondos públicos”; mientras que el 25% restante sostuvo que se debe a la falta de confianza del grupo gobernante hacia los directores no designados por ellos.

Analizando los resultados de las encuestas realizadas, podemos concluir que por ADP entendemos a los funcionarios que se encuentran debajo y dependen del Alto Gobierno, pero que a su vez tienen cierta independencia en la toma de decisiones. Además, tiene que cumplir con competencia no solamente técnicas, sino que también políticas, como uno de los requisitos de acceso a los cargos.

Es necesario también que se eliminen las designaciones transitorias, para lo cual se requiere que el poder gobernante se abstraiga de designar para ocupar a miembros de la ADP a personas afines o de confianza política. Esto conlleva a concluir por parte de los encuestados, que el 75% considera que no está constituida la ADP en nuestro país, pero a su vez consideran que con las normas que existen en la actualidad, podemos llegar a constituir la.

Respecto al modelo para poder acceder a los cargos de ADP, la mayoría concluyo que se requiere un sistema de posiciones o abierto.

Consultados sobre las causas por las cuales no se constituye la ADP en nuestro país, la mayoría considero que se debe a cuestiones netamente políticas, mientras que una minoría entiende que es por falta de confianza del Alto Gobierno respecto a los directores que no son por ellos designados.

CAPITULO VI ANALISIS DE RESULTADOS

En este punto, retomaremos las cuatro hipótesis del Dr. Bonifacio sobre la no constitución de la ADP en nuestro país que fueron up supra desarrolladas, y luego del camino recorrido creemos posible tomarnos el atrevimiento de agregar dos:

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

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

En segundo lugar, y no menos importante jurídicamente, el SINEP fue creado por un decreto presidencial, nunca existió tratamiento legislativo para reglamentar la ADP como ocurre en el país vecino de Chile, que una ley reglamento la ADP.-

Sin embargo, como sabemos, la implementación y la creación de un cuerpo verdaderamente legal, requiere cambios más profundos. No refiriéndose específicamente a la ADP, Egaña sostiene que la profesionalización de la función pública tiene aún un largo camino por recorrer, requiere un cambio cultural de envergadura, tanto o más importante que las adecuaciones legales y los arreglos institucionales o de política pública, así como incrementar el interés por este proceso de parte de los políticos, de los actores económicos y del mundo académico. Regina Pacheco afirma que el sentido de la profesionalización tiene

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

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

Recientemente (2017) se dictó una reglamentación para los concursos de ingreso a la ADP; si bien reconocemos que es un buen comienzo, tiene aún un largo camino por recorrer. Necesitamos que se de tratamiento legislativo, para que de este modo, diferentes actores políticos, puedan discutir sobre la importancia de contar con una ADP Nacional imparcial y que trascienda los cambios de gestión. De este modo, estaríamos frente a un avance fundamental en la modernización y profesionalización del servicio público. No es necesario que dichos cambios se realicen de forma total y acelerada, sino que progresivamente con el transcurso de los años como ocurrió en el país vecino (Chile), modificando las estructuras internas para lograr que los cargos de mayor confianza (llámese Directores Nacionales) sean los últimos en concursar.-

Es más, consideramos oportuno y coincidimos con lo manifestado por Maximiliano Campos Ríos (2017) “Quizás, una regulación más flexible que permita designar a la mayor

parte de la ADP de manera meritocrática y al resto políticamente –posiciones que requieran personas de confianza de los funcionarios- pueda aplicarse más fácilmente”

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

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

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

Sexta Hipótesis:

El neopatrimonialismo y la función pública. Gerardo Sanchis Muñoz, define al mismo, como “la captura del estado por parte del gobierno para fines particulares”, y este neopatrimonialismo se manifiesta de tres maneras, siendo una de ellas “la usurpación de los cargos públicos de planta permanente, que consiste en el desplazamiento sistemático de los funcionarios públicos de carrera capacitados, que aplican normas y procedimientos y cuyas

decisiones buscan ser imparciales, compartidas y controladas, por sujetos cuya finalidad es limitarse a responder “órdenes políticas”.

“A mi pensar, este neopatrimonialismo, que como sabemos se viene dando en nuestro país desde larga data, y sobre todo “la cooptación generalizada de los cargos estatales de la era de Nestor y Cristina Kirchner (2003-2015), obligo a la coalición triunfante “Cambiamos” a efectuar un reemplazo generalizado, que produjo una cifra de 8.000 nuevos nombramientos, la cual es demasiada elevada para un cambio de gestión; siendo la gran mayoría de los nombramientos realizados en cargos irregulares, o en funciones reservadas para la planta permanente, a los que debiera accederse por carrera administrativa, escuela de formación o concurso público , y no habían sido realizados de tal manera” .

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

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

presidentes utilicen sus poderes de designación atendiendo sus propias necesidades no implica negar la importancia de la competencia y el conocimiento como a veces se presenta la cuestión.

Disfuncionalidades del caso argentino con el resto de los sistemas comparados

Los resultados presentados en los puntos anteriores nos hablan de algunas disfuncionalidades de la ADP de nuestro país. Independiente del modelo a seguir, los países analizados han tomado una postura determinada e implementaron un plan de política pública referida a la Alta Dirección Pública y la mantuvieron en el tiempo, a excepción de España, donde corre con una situación muy similar a la nuestra.

Así, podemos observar como Chile y Perú, con sistemas de posiciones por merito, Colombia, donde se elijen en forma discrecional por la dirigencia política pero con requisitos basados en el merito, o Uruguay, que tiene un sistema mixto, en todos ellos, podemos resaltar, que no solo hay una sistema determinado, sino que existe un “cumplimiento” de la norma por parte de los gobiernos de turno, situación que no ocurre en nuestro país desde hace tiempo, sino que más bien, siempre fuimos en violación a las disposiciones legales.-

“A diferencia de otras experiencias más recientes en la región, como Chile y Perú, en nuestro país los diferentes impulsos reformadores han quedado debilitados, inconclusos o detenidos en el tiempo más allá de contar con diseños innovadores y precursores para la época, como fueron los casos del Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA) o del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG)” (Gonzalo Dieguez; CIPPEC).

En todos los casos comparados, la regulación de la ADP se da por medio de leyes, es decir, que interviene el parlamento en la reglamentación de la Alta Dirección Pública (Incluido Perú, donde hay una delegación de facultades por parte del congreso en el Ejecutivo).

A nuestro entender esto da una prolongación de las políticas públicas en el tiempo, permitiendo una verdadera conformación de una ADP, que requiere, como ya dijimos, consensos políticos y una amplia discusión en cuanto al tema, siendo el parlamento (o congreso) el lugar más apropiado para llevar adelante dicha cuestión.

Es por ello por lo que compartimos la opinión del Gonzalo Dieguez, en cuanto a las recomendaciones necesarias para la implementación de una verdadera ADP en Argentina:

1.- Generar amplios consensos políticos, factor clave para el diseño del espacio directivo público, que involucre desde los propios partidos políticos, los sindicatos, medios de comunicación hasta las Universidades, entre otros actores;

2.- Mejorar el modelo de carrera, contemplando mérito y flexibilidad, diferenciando el autor dos etapas: una primera donde tiene más sustentabilidad darle preponderancia a un sistema de carrera que al gerencial, y una segunda etapa, donde se incorporan los componentes meritocráticos en los procesos de selección;

3.- Revisar y aggiornar los formatos de los sistemas de concursos, es decir, sabemos que los concursos llevan un largo plazo de ejecución desde el llamado, hasta la cobertura del cargo, es por ello que se aconseja “focalizar esfuerzos estratégicos comenzando los procesos de concursos en los niveles escalafonarios correspondientes a las coordinaciones operativas, específicamente en las áreas de asistencia legal y técnica y presupuesto, donde predominan perfiles profesionales que simplifican y facilitan la efectiva implementación de los procesos”;

4.- Diseñar el ciclo gerencial del espacio directivo en forma integral: “que los directivos públicos sean elegidos mediante concursos de oposición y antecedentes es una condición necesaria pero no suficiente para la institucionalización y profesionalización del espacio directivo en donde este tipo de funcionarios son responsables tanto civil como penalmente por sus actos administrativos”. El autor, sostiene que es necesario además, revisar el componente de la remuneración, como así también, la formación continua de los directores;

5.- Ponderar componentes políticos y establecer un sistema de cupos para una reforma de la Alta Dirección Pública factible de aplicar a lo largo del tiempo, es decir, reconocer que existen determinados cargos dentro de la ADP, que tienen que ser ocupados por miembros de extrema confianza del grupo gobernante, y por tal motivo, la elección de un sistema híbrido, que permita mezclar cargos concursables con cargos que no lo son, sería una posible solución a la situación que nos ocupa actualmente¹⁰.

¿Por qué decirnos que nuestro sistema es disfuncional?

En primer lugar, vamos a decir que es disfuncional en cuanto al apartamiento de la norma local que reglamenta la ADP. También, decimos que es disfuncional porque se aparta de las normas internacionales en materia de ADP, las cuales fueron desarrolladas para satisfacer las demandas de las sociedades actuales: nuestro régimen de ADP es del año 2008, es decir, hace 11 años que no se actualiza la norma. En el transcurso del tiempo, se dictaron normas y recomendaciones internacionales para el ejercicio de la función pública, que no están plasmada en legislación alguna de nuestro país.

¹⁰ <http://www.cippec.org/textual/cinco-propuestas-para-profesionalizar-y-jerarquizar-la-alta-direccion-publica/>

De lo mencionado anteriormente, podemos afirmar:

- a) Primeramente, el decreto que reglamenta la ADP dispone un procedimiento para la selección de los miembros de la ADP que en la actualidad y conforme los datos otorgados por el CIPPEC no se cumplen y en gran parte, todos los funcionarios son designados de forma transitoria y por 180 días hasta que se llame a concurso, situación que en la gran mayoría no ocurre, sino que son nuevamente designados transitoriamente por otros 180 días;
- b) Un agravante a esta situación, es que dichos funcionarios, que son designados de manera transitoria, a su vez no cumplen con los requisitos exigidos por la legislación actual, es decir, se designan de manera excepcional por no cumplir con los mismos.
- c) En tercer lugar, y reconociendo esta situación, podemos decir que disminuimos las disfuncionalidades si las adaptamos a las siguientes pautas:
 1. Constituir una verdadera dirección pública que desde su origen, surja por un acuerdo de diferentes sectores, incluido el congreso e incluida la opinión de profesionales en la materia, para que la misma constituya una política de estado a largo plazo, para lo cual será necesario una voluntad política de fortalecer y potenciar la ADP.
 2. La creación de un cuerpo independiente, como es el consejo de dirección pública en Chile, que se dedique exclusivamente a la búsqueda y selección de los directivos.

3. La eliminación progresiva de las designaciones transitorias, y la eliminación por completo de las designaciones de directores que no cumplan con los requisitos legales correspondientes.
4. Modificar los requisitos de ingreso a la ADP, adaptándolas a las demandas actuales de la sociedad, es decir, que el pilar fundamental sea la creación de valor público.
5. Incluir dentro de los requisitos para poder concursar, que los postulantes tengan acreditado la realización de estudios de posgrado que avalen y los formen en materias referidas al liderazgo, y a las competencias establecidas por la guía iberoamericana del año 2016.
6. A modo de propuesta, y atento que contamos con 4 niveles de alta dirección publica, considero conveniente, dejar el nivel I (Direcciones Nacionales) de libre designación política, pero cumpliendo con los requisitos legales.
7. Fortalecer el desarrollo profesional de los directores, una vez que son electos por concursos.

CAPITULO VII CONCLUSIÓN

En primer lugar, es dable destacar, que nuestro país, independientemente de las críticas que podríamos realizar, cuenta con un marco normativo, que reglamenta la ADP como Funciones Ejecutivas.

Sin embargo, como hemos analizado, nunca se planteo una idea de contar con una franja directiva diferenciada del resto de la función pública, y dotarla de un estatuto específico, más flexible del que se aplica a los demás servidores públicos (burocracia). Como observamos, la reglamentación de la Alta Dirección Publica se encuentra dentro del SINEP, que regula no solo el ingreso de los miembros de este cuerpo, sino que además de la administración pública central general (correspondientes al PE exceptuando entes autárquicos, empresas del estados, entre otros).

También es necesario resaltar, que no existen ni existieron, políticas públicas que se mantengan en el tiempo en cuanto a la creación efectiva o mejor dicho al cumplimiento efectivo de la normativa; pudiendo capaz, ser una de las causas que dicha normativa no sea la correcta.

Por estos motivos, consideramos necesario replantearnos si la legislación que existe en este momento es pertinente o no con la realidad político-cultural, para lo cual no solamente tenemos que contar con opinión de legisladores, politólogos, sociólogos o especialistas en la materia, sino que además, de un cuerpo de abogados especializados que puedan analizar sobre la conveniencia o no de la creación de un estatuto especial para la Alta Dirección Publica y como seria su posible y efectiva aplicación.

No tenemos dudas que el sistema como está planteado no funciona, y en base a las encuestas realizadas, todos dieron respuesta a esta falta de disfuncionalidad, a cuestiones netamente políticas, pero no a cuestiones jurídicas.

¿Las normas no son lo suficientemente claras en cuanto a la reglamentación de la Alta Dirección Pública en nuestro país? ¿O tal vez no esté regulando lo que nuestros “grupos políticos” necesitan? ¿Existen profesionales altamente capacitados para ocupar estos lugares? Para acceder a ser director nacional, según nuestra legislación vigente, es necesario contar con título de posgrado, pero, ¿Cuántos títulos de posgrado tienen materias relacionadas con el liderazgo, motivación, eficacia o eficiencia en el actuar de los directores públicos? ¿Estos requisitos son exigidos por la norma?.

Es posible que tengamos un sistema de ADP poco ambicioso con la realidad institucional en comparación con los países expuestos.; no existen cursos de posgrado que formen o capaciten para integrar la Alta Dirección Pública Nacional, y que este sea un requisito fundamental para el ingreso a la ADP, como si existen en otros países.

Si es cierto que el INAP realiza capacitaciones en cuanto a motivación, liderazgo en la administración pública, pero ahora bien, ¿cómo logramos capacitar a personas que no están formadas en dichas materias? Entendemos que es muy diferente actualizar los conocimientos de los miembros de la alta dirección pública, debidamente formados en las competencias correspondientes, que enseñarles cuales deben ser esos conocimientos, una vez que ingresaron a la gestión.

Creemos que en nuestro país, a diferencia de los casos estudiados, sobre todo los europeos, y a excepción de España, nos falta mucho camino por andar para llegar a constituir

una verdadera ADP, con directores altamente capacitados, que sean esa bisagra independiente que todo estado necesita para ejecutar sus políticas públicas.

No tenemos dudas que necesitamos de una ADP que logre desenredar esa tensión que existe entre la política y la administración, para lo cual, vamos a necesitar que la ADP se comprometa con los intereses del estado como tal, y no con los intereses del gobierno de turno; como al mismo tiempo, necesitamos que sea sensible con el gobierno de turno, y que apliquen las reformas que el mismo pretende realizar, siendo este, el único modo, por medio del cual, nuestro país, va a poder cumplir con su objetivo final constitucionalmente establecido, que es cumplir con sus deberes comprometidos y respetar los derechos de los habitantes, satisfaciendo de este modo, las necesidades de toda la ciudadanía en su conjunto.-

“Lograr un estado que implemente políticas públicas de calidad exige contar con un sistema de Alta Dirección Pública que contemple el ingreso meritocrático a la administración pública, la formación continua, la gestión del desempeño y las remuneraciones de sus funciones. De lo contrario, seguiremos alimentando a un estado anabólico, cuya estructura organizacional continua creciendo, pero carece de la fuerza y la orientación estratégica necesaria para robustecer y sofisticar el impacto de las políticas públicas” (José Gasparin y Gonzalo Diéguez; 2018).-

Bibliografía:

- Arámbula Quiñones, H. R.(2015). *La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el Sector Público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile*. Tesis Doctoral. ESADE Business School, Barcelona, España.-
- Bonifacio, J. A. (2005). Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional. Servicio Profesional de Carrera. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.-
- Campos Ríos, M. (2017). Capacitación de la Alta Dirección Pública en la Argentina Un estudio de caso en perspectiva comparada. Trabajo preparado para su presentación en el 9.o Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.-
- Cataño, Gonzalo (2003). Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/122/12212401.pdf>
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 69, Oct. 2017, pp. 5-40, ISSN 1315-2378.-
- Cortázar, J. C., Fuenzalida, J. y Lafuente, M. (2016) Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado? BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7666/Sistemas-de-merito-para-la-seleccion-de-directivos-publicos-Un-estudio-exploratorio-Mejor-desempeno-del-Estado.pdf?sequence=1>.-

- Dieguez, G. Cinco propuestas para profesionalizar y jerarquizar la Alta Dirección Pública. Recuperado de <http://www.cippecc.org/textual/cinco-propuestas-para-profesionalizar-y-jerarquizar-la-alta-direccion-publica/>
- Dieguez, G. y Zuvanic, L. (2016). El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos. Recuperado de <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/997.pdf>.
- Equipo Técnico del Observatorio de la Gestión Humana del Estado. PERFIL DE LOS GERENTES DE ALTA CONDUCCIÓN en la Administración Central. Recuperado de <https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r43/43-3.pdf>
- Gasparin, J.; Diéguez, G. (2018). GPS del Estado: radiografía de 2017-2018. Recuperado de <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2018/07/206-DPP-GP-GPS-GPS-del-Estado-radiograf%C3%ADa-de-2017-2018-Gasparin-J.-y-Di%C3%A9guez-G.-julio-de-2018.pdf>.
- Gorriti Bontigui, M., Rodríguez Escanciano, S. y Jiménez Asensio, R. (2010) La alta dirección pública: análisis y propuestas”. Instituto nacional de administración pública.(INAP). Madrid.-
- Hernandez, T., Leon, N., Jose, W., Osorio, A., & Pablo, J. (2017). *Propuesta de un sistema de selección de funcionarios de la alta dirección de los ministerios del Perú*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10757/622786>.
- Iacoviello, M., Pando, D., Mendelson, N. y Essayag, S. (2009) Roles y competencias de la Alta Dirección Pública: Una propuesta de formación para su

desarrollo. Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública AAEAP – 27 al 29 de Mayo de 2009– San Juan, Argentina.-

- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M. (2003). Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.-
- Inostra, J., Morales Casetti, M. y Fuenzalida, J. (2011) Modernización del Sistema de Elección de Directivos del Estado: Un proceso inconcluso. Recuperado de https://www.sociedadPoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUET/Modernizacion_y_Regulacion/Modernizacion_Sistema_de_Eleccion_Directivos_Publicos.pdf
- Iturburu, M. (2014) Diagnostico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica: •IDB-TN-676. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6619/ICS%20TN%20Diagnostico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20América%20Latina-Uruguay.pdf?sequence=1.->
- Jean-Philippe Saint-Geours (2017) La modernización de la ENA Francesa. Recuperado de http://www.eexcellence.es/index.php?option=com_content&view=article&id=2739:la-modernizacion-de-la-ena-francesa&catid=39&Itemid=129
- Jiménez Asensio, R.(2018). Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados politización versus profesionalización. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.files.wordpress.com/2018/06/alta-direccion-publica.pdf.->

- Jiménez Asensio, Rafael. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/10/25/el-abc-de-la-funcion-publica/>
- Jiménez Asensio, R. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/category/funcion-publica/>.-
- Jiménez Asensio, R. (2018). La profesionalización de la dirección pública en España: un proyecto imposible? (Versión 22 febrero 2018). Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/02/23/la-direccion-publica-en-espana-de-la-politizacion-a-la-profesionalizacion-un-proyecto-imposible/>.-
- Kuperus, H.; Rode, A. (2008). Top public managers in Europe. European Institut of Public Administration. Maastricht. Recuperado de https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/2_study_on_senior_civil_service.pdf.-
- Kuperus, H.; Rode, A. (2016). Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations. Recuperado de http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf.-
- Lavanderos, R. (2006). Análisis y propuesta para la elaboración de perfil del directivo público chileno. Etapa II. Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51): 79-102, 2006.-
- Longo, F. (2014) Seminario internacional Alta Dirección Pública 2014: nuevos desafíos y reformas pendientes. Chile.-
- Longo, F. (2017) https://elpais.com/elpais/2017/12/22/opinion/1513944799_899427.html.-
- Longo, F. (2002). Institucionalizar la gerencia institucionalizar la gerencia pública: retos y pública: retos y dificultades. Ponencia presentada en el Primer Congrés Català de Gestió Pública. Barcelona, España.-

- Longo, F. (2002). El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.-
- Martínez Carazo, P. (2006) El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y gestión, N° 20 ISSN 1657-6276. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/646/64602005/>.-
- Mejía Lira, J. (2014) El directivo público: entre la política y la técnica de dirección. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador.-
- Morales, L. (1997). El perfil directivo del gerente público y su importancia en los procesos de modernización del estado. II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela.-
- Morten Balle Hansen. (2013). Le nouveau management public, les marchés bureaucratiques et les problèmes de coordination interdépartementale : analyse comparative de la haute fonction publique dans l'administration de l'État. Recuperado de <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2013-1-page-31.htm>.-
- Oszlak, O. con la colaboración de Gantman, E. (1993) Los a.g.: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino. Trabajo presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre "Reforma del Servicio Civil en América Latina y el Caribe", Washington, D. C., Mayo 20-21, 1993. También fue publicado en Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas, N° 1, 1994, Otoño: Buenos Aires.-

- Peters, B. (Ed.), Pierre, J. (Ed.). (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Proyecto CLAD. Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas. Recuperado de <http://old.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/fortalecimiento-del-alto-gobierno-para-el-diseno-conduccion-y-evaluacion-de-politicas-publicas.->
- Pulido, N. (2005). *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.-
- Ramos, C., Scrollini, F., Solórzano, F. (2012) *El tímido e incierto camino de la alta dirección pública en el Uruguay : aprendizajes a partir de los casos de Chile y Nueva Zelandia*. DOL (Documento On-line) / FCS-CP; 01/12. UR. FCS-DCP, 2012.-
- Rogers Ferret, R.; Guzmán Betancourt, N. (2015). *El directivo público hoy contexto, roles y desafíos*. Primera Edición. Santiago de Chile. Recuperado de https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/06/directivo_publico_hoy_final.pdf.-
- Servir. (2016). *Perfil Genérico del Gerente Público*. Recuperado de <http://storage.servir.gob.pe/gerentes-publicos/perfiles/2016/CGP-Perfil-Gerente-Publico.pdf>
- Strazza, L. (2014). *Diagnostico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica: •IDB-TN-680. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6621/ICS%20TN%20Diagn>

%C3%B3stico%20institucional%20%20del%20servicio%20civil%20en%20%20Am%C3%A9rica%20Latina-Colombia.pdf?sequence=1.-

- Villoría Mendieta, M. (2009). *La función directiva en las administraciones públicas. El planteamiento y la gestión estratégicos en el ámbito público. Las técnicas de dirección pública.* Recuperado de <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T4.pdf>.-
- Zuvanic, L. (2017) GPS del Estado. CIPPEC. *La Función Directiva en Argentina.* Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf>.-

ANEXO I

Encuestas

Dr. Krienger Mario.

- Doctor en administración de la Universidad de Buenos Aires. Diciembre de 2012
- Licenciado en Ciencias Políticas; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador (1969).
- Licenciatura en Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador,(1971).
- Certificate on Leading change, Strategic management and management of teams, The University of Illinois 1997.
- Certificate on Strategic planning, financial management, and total quality management; The University of Columbia N.Y - Institute of Government and Public Affairs 1997.

a) ¿Qué entiende por alta dirección pública? Es una alta gerencia pública en un área o sector de competencia un ministerio público, ente centralizado, descentralizado o empresa pública. ¿Cuáles considera que tendrían que ser las características principales para que se constituya una ADP conforme esa definición? Procesos o programas agrupados con una misma temática o finalidad.

b) En cuanto al perfil de los funcionarios de la ADP. ¿Qué rasgos considera claves? Requiere capacidad de comprensión de contextos complejos y turbulentos. Comprensión de situaciones políticas. Capacidad de toma de decisiones. Capacidad de escuchar, de de trabajar

participativamente con sus equipo y con su sistema de usuarios y referentes. Pulsar el consenso. Altos conocimientos técnicos en la especialidad de su incumbencia.

c) En cuanto a la forma de selección, ¿entiende que es conveniente un sistema de carrera o posiciones? ¿Por qué? Busca seleccionar los mejores, dota de transparencia al proceso y hace operativa la idoneidad que marca la constitución.

d) Funciones de los miembros de la ADP, ¿cuáles señalaría en particular? Decidir en contextos políticos y normativos propios de la administración pública en el marco de contextos cambiantes y con una mirada puesta en lo social, las necesidades del ciudadano, la participación y siempre pulsando el consenso.

e) Si tuviera que nombrar una experiencia latinoamericana y una europea, ¿Cuáles serían? ¿Por qué? La experiencia sueca , pues es la más parecida a los requisitos arriba formulados

f) ¿Considera que en nuestro país (ejecutivo nacional sinop ARGENTINA) está constituida la alta dirección pública? NO

g) En caso de que su respuesta sea negativa, ¿cuál cree que son las causas por las cuales no se constituyó o no se constituye? No se dan todos los requisitos arriba enunciados. Muchas veces los concursos no son tales, no son transparentes y vienen con nombre y apellido en el dibujo del perfil. Las ternas deberían indicar orden de merito, no facultar que cualquiera de los tres pueda ser nombrado.

h) ¿Considera que es necesario modificar nuestra legislación sobre ADP o que la misma se basta a sí misma? En su caso, ¿cuáles serían los principales puntos que se tendrían que modificar o reglamentar? Ver respuesta anterior. Debería haber dos escalafones. El de carrera y estrictamente por concurso y el político de confianza que cesa cuando termina la gestión de

quién lo designó. En este último caso se deben requerir antecedentes en la materia, universitarios y de experiencia. No es bueno, con excepción del ministro o secretario designar subsecretarios, asesores que no tengan experiencia en el área y vayan a la función pública a aprender. En ningún caso, ministros incluidos debería haber conflicto de intereses. Nadie debería ser designado al frente de un área si su cargo anterior fue de igual tenor en la gestión privada. Al menos deberían mediar cinco años entre un cargo y otro.

i) En nuestro país existe un alto porcentaje de designaciones de directores (en cualquiera de sus grados) que son designados por excepción y de manera transitoria, ¿Cuál cree que es la causa de dicha situación? Política y de confianza. Eludir el concurso.-

Dr. Horacio Cao.

- Doctor en Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de
- Buenos Aires - 1997 - 2003
- Egresado del III° Curso de Formación de Administradores Gubernamentales - INAP -
- Secretaría de la Función Pública - 1988 – 1990 (1.100 Horas Cátedra).
- Licenciado en Ciencia Política - 1980 - 1984

a) ¿Qué entiende por alta dirección pública?

Espacio de dirección, entre conducción política y gestión operativa. Equivalente a línea media del sector privado

b) ¿Cuáles considera que tendrían que ser las características principales para que se constituya una ADP conforme esa definición?

Con un pie en cada lado (política/gestión operativa) debe ser funcional a ambos mundos

- c) En cuanto al perfil de los funcionarios de la ADP. ¿Qué rasgos considera claves?

Experiencia (carrera), nivel de capacitación alcanzado, capacidades relacionales y políticas

- d) En cuanto a la forma de selección, ¿entiende que es conveniente un sistema de carrera o posiciones? ¿Por qué?

Posiciones habilitadas solamente para personal que proviene del sistema de carrera

- e) Funciones de los miembros de la ADP, ¿cuáles señalaría en particular? (no respondió)

- f) Si tuviera que nombrar una experiencia latinoamericana y una europea, ¿Cuáles serían? ¿Por qué?

Cuerpo de administradores gubernamentales y ENA (Francia)

- g) ¿Considera que en nuestro país (ejecutivo nacional sinop ARGENTINA) está constituida la alta dirección pública?

No termina de estar definida

- h) En caso de que su respuesta sea negativa, ¿cuál cree que son las causas por las cuales no se constituyó o no se constituye?

Rigidez de la planta burocrática, desconfianza desde la política para con los cuadros administrativos

- i) ¿Considera que es necesario modificar nuestra legislación sobre ADP o que la misma se basta a sí misma? En su caso, ¿cuáles serían los principales puntos que se tendrían que modificar o reglamentar?

Crear el espacio de ADP -hoy es un espacio difuso- tal vez amerite una legislación ad hoc

- j) En nuestro país existe un alto porcentaje de designaciones de directores (en cualquiera de sus grados) que son designados por excepción y de manera transitoria, ¿Cuál cree que es la causa de dicha situación?

La falta de potencia de las experiencias vigentes de la ADP. La citada desconfianza de la política hacia el empoderamiento de cargos burocráticos. En los últimos dos años, el clientelismo VIP de la alianza gobernante.

Lic. Eduardo salas.

- bachiller universitario, licenciado (diploma de honor) y profesor universitario
- de enseñanza media y superior, en ciencia política (diploma de honor) por la universidad del salvador.
- licenciado en administración – uba
- postgrado de investigación superior en administración pública-inap de España, centro latinoamericano de administración del desarrollo (clad).
- cursos de especialización de postgrado en dirección estratégica de recursos humanos y planeamiento estratégico y de integración regional. Facultad de ciencias económicas. (UBA).
- master en gobernabilidad y desarrollo humano. Universidad abierta de Cataluña (pendiente).

- a) ¿qué entiende por alta dirección pública?

Puede referirse a la actividad de conducción de las grandes unidades organizativas de la administración del estado y consecuentemente, del personal llamado a realizarla.

En este último sentido, puede abarcar al personal de autoridad superior para cargos de naturaleza política (subsecretarios o más en el caso argentino), personal por designación basada en el principio de confianza o concursado bajo régimen de estabilidad por aplicación del principio de mérito (personal de carrera).

Usualmente al personal autoridad superior no se lo suele incluir como ADPADP, pero realiza actividad definida más arriba como ADP.

Una referencia obligada para este tema es el capítulo respectivo de la carta iberoamericana de la función pública.

- b) ¿cuáles considera que tendrían que ser las características principales para que se constituya una ADP conforme esa definición?

Claridad en la determinación de las posiciones de uno u otro tipo, con regímenes de vinculación laboral específicos,

Consenso amplio de los actores relevantes del país para albergar un régimen de ADP con personal de carrera.

Estabilidad temporalmente acotada en el ejercicio del cargo para el personal de carrera y aun para determinados servicios públicos con designaciones de confianza. En este caso, seleccionados por concurso público tal como se ha hecho en determinados cargos de la adm. Pública nacional.

- c) en cuanto al perfil de los funcionarios de la ADP. ¿qué rasgos considera claves?

No es lo mismo uno u otro tipo de personal ADP.

1.-una característica clave es la mezcla variable de competencia para conducir equipos de trabajo de alto rendimiento y experticia y conocimiento en la arena o arenas de las políticas públicas a su cargo.

2.-en el caso de personal de confianza, compenetración con la agenda del gobierno y partido político de procedencia en virtud del mandato popular electoral. En el caso del personal de carrera, adecuada comprensión y obediencia debida de dicha agenda e integridad para asegurar el respeto a la legalidad e intereses públicos de largo plazo en dichas arenas.

3.-flexibilidad e integridad en un equilibrio dialectico entre la ética de la responsabilidad y la ética de las convicciones.

4.-resilencia

d) en cuanto a la forma de selección, ¿entiende que es conveniente un sistema de carrera o posiciones? ¿por qué?

La expresión usada a mi juicio es errónea. Sera entre un sistema de cuerpos y uno de puestos, pues en la de puestos también hay régimen de carrera.

Por mi experiencia en el país y en otros de América latina es mas viable uno de “puestos”. El otro, salvando el cuerpo diplomático, han fracasado (administradores gubernamentales, economistas de gobiernos, etc.)

e) funciones de los miembros de la ADP, ¿cuáles señalaría en particular?

Todas aquellas que permitan una gestión integrada e integral de una o varias políticas públicas.

En especial, la traducción o materialización efectiva, integra, austera y competente del interés nacional puesto en juego y las preferencias de las autoridades políticas del momento.

- f) si tuviera que nombrar una experiencia latinoamericana y una europea, ¿cuáles serían?
¿por qué?

Latinoamericana, la chilena, la peruana y la parcial, Argentina (ex sinapa).

Europea: la española, la francesa y la inglesa.

- g) ¿considera que en nuestro país (ejecutivo nacional SINEP Argentina) está constituida la alta dirección pública?

Si, pero no solo en el SINEP. Casi todos los convenios sectoriales han recogido esta figura e incluso ampliada a la “media” dirección pública. A partir recién de 2014, se habilitó normativamente la facultad de convocar a procesos de concurso, ya no solo de selección.

- h) En caso de que su respuesta sea negativa, ¿cuál cree que son las causas por las cuales no se constituyó o no se constituye?

Falta de consenso entre los actores político partidarios para dotar de garantías de concursos imparciales,

Falta definición de puestos reservados a confianza de aquellos reservados a personal de carrera.

Falta de régimen retributivo propio para ese personal de confianza que hace que busque los mejores sueldos de los funcionarios de carrera.

- i) ¿considera que es necesario modificar nuestra legislación sobre ADP o que la misma se basta a sí misma? En su caso, ¿cuáles serían los principales puntos que se tendrían que modificar o reglamentar?

La principal falencia fue ya nombrada pero que no afecta a la legislación vigente sino a la que falta. Además del mencionado consenso político mayor, la diferenciación de puestos y el régimen de personal de confianza

- j) en nuestro país existe un alto porcentaje de designaciones de directores (en cualesquiera de sus grados) que son designados por excepción y de manera transitoria, ¿cuál cree que es la causa de dicha situación?

Se ha mencionado antes: hasta 2014 no hubo decisión administrativa para convocar a concurso de funciones ejecutivas, y las mencionadas en cuanto a la diferenciación de puestos, régimen específico del personal extraescalafonario, etc.

La ausencia de financiamiento adecuado de los partidos políticos y, por ende, de los asesores que desean llevar a la función pública complica aún más el cuadro anterior.

La endeble cultura institucional que hace desconfiar de la “pureza” de concursos para cubrir esas posiciones, así como la poca autoestima de muchos cuadros políticos en que serían capaces de ganar en una compulsa de ese tipo.

Mg. Noemi Pulido.

- Magíster en Ciencias Sociales con Mención en Educación. FLACSO, Buenos Aires (2005)
- Licenciada en Gestión Educativa. Universidad del CAECE, Buenos Aires, (1998)
- Administradora Gubernamental. III Programa de Formación de Administradores
- Gubernamentales. INAP, Argentina (1988 - 1990)

- Profesora en Ciencias Económicas. Instituto Las Nieves, Buenos Aires (1974)

a) ¿Qué entiende por alta dirección pública?

El segmento de posiciones de conducción que articula el “alto gobierno” de cada organización con su estructura burocrática.

b) ¿Cuáles considera que tendrían que ser las características principales para que se constituya una ADP conforme esa definición?

Está de facto constituida, siempre. Si la pregunta apuntara a la lógica de las designaciones, diría que debe transparentarse ante la sociedad y la administración, cuáles serán las posiciones de definición política, y cuáles serán concursadas por sistemas de mérito.

c) En cuanto al perfil de los funcionarios de la ADP. ¿Qué rasgos considera claves?

En el primer conjunto la confianza política y técnica. En el segundo conjunto, competencias para las funciones específicas y para gestionar entorno político, vínculos transversales, gestionar equipos, orientarse y comprometerse por resultados. Soy coautora de la Guía referencial iberoamericana de competencias laborales del sector público,

En ella tenés rigurosamente definido el tema. <http://siare.clad.org/fulltext/0082402.pdf>

d) En cuanto a la forma de selección, ¿entiende que es conveniente un sistema de carrera o de mérito? ¿Por qué?

El sistema de carrera es de mérito. Voy a entender que te estás refiriendo a la selección por carrera o por posiciones.

Creo que la alta dirección pública debe responder a una selección abierta para cubrir posiciones 1) para atraer nuevos talentos del sector privado, 2) porque creo que toda la

ciudadanía tiene derecho al acceso a una posición concursada de este nivel “sin otro requisito que la idoneidad”, como indica la constitución nacional.

Dejaría culminar el sistema de carrera en los mandos medios: jefaturas y coordinaciones. Por encima de eso concurso abierto con perfiles de búsqueda nítidos.

e) En cuanto a sus funciones, ¿cuáles señalaría en particular?

No entiendo la pregunta, en particular las asignadas por estructura y descriptivo del puesto a cubrir en el órgano nacional, subnacional y sectorial que corresponda gestionar.

f) Si tuviera que nombrar una experiencia latinoamericana y una europea, ¿Cuáles serían? ¿Por qué?

Francia porque ha nutrido con su escuela de funcionarios- la ENA – la calidad del propio sistema político. Los principales gobernantes son además de políticos, expertos en función pública, Macrón por ejemplo hoy. Los alcaldes de París en general, difícil hacer carrera política allí en los poderes ejecutivos sino estás formado.

Chile porque lleva 14 años continuos con un sistema de alta dirección sostenible y en proceso de mejora continua.

No soy original, apuesto que se reiterará esta respuesta.

g) ¿Considera que en nuestro país está constituida la alta dirección pública?

Nuestro país tiene una dirección pública, con pasos hacia adelante y hacia atrás, en la pendular historia de la democracia.

h) En caso de que su respuesta sea negativa, ¿cuál cree que son las causas por las cuales no se constituyó o no se constituye?

Reitero que tenemos una ADP constituida, si te referís a la constitución de su legitimidad, estamos hablando de otra cosa. En 2017 se han recommenzado los concursos, y se están cubriendo los primeros cargos en esta gestión, comenzaron por Cultura e INAP. Soy jurado de un par de Comités. La norma de concursos es buena. Consúltala, está en la página concursar <http://www.concursar.gob.ar/>

- i) ¿Considera que es necesario modificar nuestra legislación sobre ADP o que la misma se basta a sí misma? En su caso, ¿cuáles serían los principales puntos que se tendrían que modificar o reglamentar?

El Convenio colectivo del sector público no obstruye que se hagan designaciones de calidad. El SINEP puede ser actualizado.

Nuestras barreras no son nunca normativas, son las prácticas clientelares y la amigocracia extendida las que históricamente han vulnerado las normas.

- j) En nuestro país existe un alto porcentaje de designaciones de directores (en cualesquiera de sus grados) que son designados por excepción y de manera transitoria, ¿Cuál cree que es la causa de dicha situación?

La situación lleva años, desde 2002 y obedece a que se designan sin cumplir el requisito del concurso. (Designación directa) Leer “el juego de la oca” de Laura Zuvanic.

Maximiliano Campos Ríos.

- Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA).
- Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

- Ex- Becario Fulbright, ha hecho cursos de Posgrado en la Universidad de Delaware y en la Universidad de Georgetown, ambas en Estados Unidos.
- Profesor universitario en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Argentina de la Empresa.
- Actualmente se desempeña como Coordinador de la Escuela Superior de Gobierno. En su extensa labor en el sector público se ha desempeñado como Investigador Asociado al Programa de Gestión Pública de CIPPEC, asesor en el Ministerio de Economía de la Nación, el Gobierno de la Ciudad, la Legislatura Porteña y la Universidad de Buenos Aires.

a) ¿Qué entiende por alta dirección pública?

El concepto de “alta dirección pública” (ADP) comprende a quienes ocupan los puestos de máxima jerarquía en la estructura de la administración pública, con excepción de los miembros del gobierno (autoridades electas y colaboradores directamente designados por ellas). Los miembros de la ADP ejercen la conducción de organismos y dependencias públicas, son los encargados de la implementación de las políticas públicas promovidas por el gobierno y funcionan como una suerte de nexo entre este y la burocracia estatal que dirigen. En el contexto de la Administración Pública Nacional y puntualmente en lo que respecta al Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), la ADP está conformada por los denominados “cargos con función ejecutiva” previstos por dicho escalafón.

b) ¿Cuáles considera que tendrían que ser las características principales para que se constituya una ADP conforme esa definición?

Las características principales que deben estar presentes para la conformación efectiva de un sistema de ADP son, por un lado, la voluntad de la dirigencia política de renunciar a parte de

la discrecionalidad para efectuar nombramientos en el marco de la ADP y, por el otro, la disponibilidad de perfiles “tecnopolíticos” entre los aspirantes a ocupar cargos de ADP. Sobre este último aspecto abundaremos a continuación.

c) En cuanto al perfil de los funcionarios de la ADP. ¿Qué rasgos considera claves?

Más allá de virtudes obviamente esperables como capacidad de liderazgo, habilidades directivas e idoneidad, el rasgo que puede considerarse como decisivo es el de contar con un perfil “tecnopolítico”, es decir capaz de reunir simultáneamente expertise profesional y sensibilidad política. La conjunción de ambos atributos, dado su carácter poco habitual, resulta, a nuestro modo de ver, el principal rasgo constitutivo del perfil de un aspirante a ejercer un cargo en la ADP.

d) En cuanto a la forma de selección, ¿entiende que es conveniente un sistema de carrera o de mérito? ¿Por qué?

En virtud de las experiencias relevadas, lo más conveniente parece ser un sistema mixto o híbrido que combine aspectos tanto del sistema de carrera como del de empleo. Entre los elementos característicos del sistema de carrera a ser tenidos en cuenta podemos mencionar: la estabilidad en el empleo, que contribuye a garantizar la “memoria institucional” de las organizaciones públicas; la posibilidad de progreso previsible en la carrera (condicionada al buen desempeño y la acreditación de actividades de formación continua); la posibilidad de movilidad de un puesto de trabajo a otro en el marco del escalafón o cuerpo al que pertenece el agente; el énfasis en el mérito académico como requisito de ingreso. Estos atributos deben ser a su vez combinados con las siguientes características propias de un sistema de empleo: mecanismos de selección abiertos que permitan el acceso a aspirantes provenientes desde fuera de la administración pública, lo que contribuye a prevenir el anquilosamiento de las

organizaciones públicas, incorporar a profesionales valiosos provenientes del sector privado, lograr procesos de selección más competitivos; énfasis en las competencias directivas y en la experiencia profesional, sin perjuicio del mérito académico.

e) En cuanto a sus funciones, ¿cuáles señalaría en particular?

Todo sistema de ADP debería definir mecanismos de selección, requisitos de ingreso, promoción, capacitación, evaluación de desempeño, retribución.

f) Si tuviera que nombrar una experiencia latinoamericana y una europea, ¿Cuáles serían? ¿Por qué?

Puede mencionarse por un lado la experiencia de Chile y, por el otro, la de Francia.

El caso de Chile se destaca por haber impulsado en 2003, con la sanción de la Ley de Nuevo Trato Laboral, una profunda reforma de su servicio civil con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil. Este proceso orientado a reducir la discrecionalidad en las designaciones de directivos públicos resulta una referencia ineludible para la región entre los intentos de instituir sistemas que combinen los criterios de mérito y confianza. Como consecuencia de esta reforma, los cargos de primer (Jefes de Servicio) y segundo nivel jerárquico (Directores Regionales, Jefes de División, etc.) de la administración pública chilena son sometidos a concurso mediante un sistema de selección abierto, lo que permite seleccionar una nómina de candidatos entre los que la autoridad política facultada para designar debe escoger a quien ocupará el cargo en cuestión, pudiendo declarar desierto el proceso. Los directivos seleccionados de esta manera duran 3 años en el cargo, pudiendo renovarse su designación hasta dos veces, aunque la autoridad política puede solicitarles la renuncia antes de transcurrido ese lapso.

En lo que respecta a Francia, el caso de la Escuela Nacional de Administración (ENA) goza de gran prestigio a nivel internacional como ámbito de formación y selección de directivos públicos de excelencia. Se trata de un proceso de formación remunerado que ronda los 27 meses. De ellos, una parte es práctica y otra teórica. En la faz práctica, los participantes son destinados a cumplir funciones en las Prefecturas, en puestos de carácter diplomático o incluso en organismos internacionales. Cuando los alumnos egresan, pasan a integrar de manera permanente los cuadros de la administración. Según la calificación que obtengan, pueden optar por cubrir las vacantes existentes en los diferentes “cuerpos”. En general, se eligen los cargos de mayor jerarquía ubicados en organismos tales como el Tribunal de Cuentas, la Inspección de Finanzas o el Consejo de Estado.

g) ¿Considera que en nuestro país (ejecutivo nacional sinep) está constituida la alta dirección pública?

Este interrogante admite dos tipos de respuesta. En un plano estrictamente formal, esta es positiva ya que, en efecto, por un lado, el SINEP contempla un sistema de selección por concurso para los “cargos con función ejecutiva” (asimilables a lo que aquí denominamos ADP) y, por el otro, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), creado en los ’80 con el objetivo de recrear la experiencia de la ENA francesa, constituye un sistema de selección de altos directivos públicos. No obstante, desde el punto de vista de su implementación efectiva, dado el escaso número de directivos públicos designados mediante los procesos de selección instaurados por el SINEP y el carácter residual del CAG, la respuesta deviene negativa. En efecto, contar con una alta dirección pública seleccionada mediante procesos más competitivos y menos discrecionales constituye una aspiración plasmada en las normas pero no efectivamente concretada. En este sentido, aún permanece

como desafío para el servicio civil nacional argentino la articulación institucionalizada de los principios de “confianza” y “mérito”.

- h) En caso de que su respuesta sea negativa, ¿cuál cree que son las causas por las cuales no se constituyó o no se constituye?
- i) ¿Considera que es necesario modificar nuestra legislación sobre ADP o que la misma se basta a sí misma? En su caso, ¿cuáles serían los principales puntos que se tendrían que modificar o reglamentar?

Teniendo en cuenta que, a grandes rasgos, puede afirmarse que el SINEP se corresponde en buena medida con las características del sistema mixto o híbrido esbozado previamente y que recientemente se concretaron procesos de actualización normativa (Resolución SEP 82/17 “Régimen de selección para cargos con función ejecutiva ADP”), las regulaciones vigentes parecen un buen punto de partida tanto para eventuales mejoras reglamentarias como para avanzar en la constitución efectiva del sistema de ADP en la Administración Pública Nacional.

- j) En nuestro país existe un alto porcentaje de designaciones de directores (en cualesquiera de sus grados) que son designados por excepción y de manera transitoria, ¿Cuál cree que es la causa de dicha situación?

Este fenómeno responde a diversas causas, entre las que pueden aventurarse como principales, por un lado, una clara manifestación de la tensión entre mérito y confianza, plasmada en el recelo de las autoridades políticas a convivir con directivos a los que no han designado, por considerar que no pueden confiarles aspectos importantes que hacen al éxito o fracaso de su gestión y, por el otro, las capacidades administrativas requeridas para llevar a cabo en tiempo y forma procesos de selección de directivos públicos ágiles y masivos.

Ruth Zagalsky.

- Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO – 1996)
- Administradora Gubernamental (Instituto Nacional de la Administración Pública) 1987. (Posgrado)
- Licenciada en Ciencias Geológicas - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales - Universidad de Buenos Aires. Año 1970

a) ¿Qué entiende por alta dirección pública?

Entiendo que Alta Dirección Pública consiste en contar dirección en los más altos niveles con el objetivo de conducir a las instituciones del gobierno para ejecutar y cumplir con las políticas públicas necesarias para la sociedad. Para ello debe estar constituida por directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo seleccionados por medio de concursos públicos y transparentes.

b) ¿Cuáles considera que tendrían que ser las características principales para que se constituya una ADP conforme esa definición?

Selección, nivel educativo universitario requerido, formación, capacitación y comprensión de la necesidad de evaluación de los impactos organizacionales de su desempeño y de la necesidad de obtención de resultados, no individuales sino organizacionales

c) En cuanto al perfil de los funcionarios de la ADP. ¿Qué rasgos considera claves?
Conocimientos y experiencia en la gestión. Capacidad de autoevaluación y de corrección de desvíos

Respondida arriba

- d) En cuanto a la forma de selección, ¿entiende que es conveniente un sistema de carrera o posiciones? ¿Por qué?

Considero que las Administraciones Públicas deben contar con un sistema de carrera y mecanismos transparentes de selección para salvaguardar al Estado de las invasiones

- e) Funciones de los miembros de la ADP, ¿cuáles señalaría en particular?

Propuesta y análisis de necesidad de políticas públicas, formulación y gestión de planes estratégicos, gestión de su área de competencia eficaz y eficientemente

- f) Si tuviera que nombrar una experiencia latinoamericana y una europea, ¿Cuáles serían? ¿Por qué?

No contesto por el momento

- g) ¿Considera que en nuestro país (ejecutivo nacional sinop ARGENTINA) está constituida la alta dirección pública? (no responde)

- h) En caso de que su respuesta sea negativa, ¿cuál cree que son las causas por las cuales no se constituyó o no se constituye?

Los sistemas de carrera en la APN no se cumplen. El decreto 1428/73 que establecía el régimen de carrera sustitutivo del anterior fue invalidado a los tres meses de comenzar su ejecución cuando se eliminaron los concursos obligatorios. El SINAPA tuvo una duración algo mayor pese a que el régimen de funciones ejecutivas generó la posibilidad de seleccionar no al mejor sino al integrante de la terna que fuera más afín al gobierno del momento, pero al menos se debían cumplir los requisitos formales. El SINEP integra el régimen de selección de funciones ejecutivas al sistema general de selección lo que a mi entender debería ser

separado. Sin embargo, la invasión de la política sobre las funciones ejecutivas y la escasez de los concursos a nivel de la APN (hubo muy pocos llamados en muchos años) atentan con la profesionalización de la gerencia pública.

- i) ¿Considera que es necesario modificar nuestra legislación sobre ADP o que la misma se basta a sí misma? En su caso, ¿cuáles serían los principales puntos que se tendrían que modificar o reglamentar?

Me parece que el tema no pasa por modificar la legislación sino por conseguir una comprensión de la temática por los grupos o partidos políticos con posibilidades de acceso a la conducción del país y la existencia de un acuerdo previo en el sentido de la profesionalización de la gestión pública. Recién obtenido eso sería necesario pensar en la modificación de la legislación

- j) En nuestro país existe un alto porcentaje de designaciones de directores (en cualesquiera de sus grados) que son designados por excepción y de manera transitoria, ¿Cuál cree que es la causa de dicha situación?

Reitero lo dicho en el párrafo anterior

Sergio Agoff.

Licenciado en Psicología y Magíster Scientiarum en Administración Pública de la UBA. Su campo de trabajo es el del análisis institucional y organizacional. Docente en esa temática en las Carreras de Trabajo Social, Sociología y Administración (UBA) y en las de Administración Pública y Administración de Empresas (UNGS). Ha trabajado en distintos posgrados en Administración Pública, Estudios Organizacionales y Psicología del Trabajo

(UBA; UNGS, UNC). Su actividad de investigación se ha desarrollado en el área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la UNGS, aplicada a diversos campos de política pública, desde la perspectiva del análisis de políticas y de la gestión pública.

a) ¿Qué entiende por alta dirección pública?

Es el nivel o renglón directivo dentro de la burocracia estatal. Entiendo que debiera funcionar como un mediador entre el funcionario político y el resto de la estructura burocrática a la que pertenece. Es un nivel con capacidad de planificación, conducción y evaluación de la gestión pública.

b) ¿Cuáles considera que tendrían que ser las características principales para que se constituya una ADP conforme esa definición?

Pensando en términos estructurales, la posibilidad de la constitución de una ADP supone una construcción matricial, en la que pueda pensarse como cuerpo de Estado y al mismo tiempo con una referencia orgánica precisa.

c) En cuanto al perfil de los funcionarios de la ADP. ¿Qué rasgos considera claves?

Dado las capacidades que debiera poner en juego, la principal característica del alto directivo público debiera ser su condición profesional, tanto en el sentido técnico, como ético y político. En la vieja acepción de Edward Shils, el profesional era un mediador entre los intelectuales y el resto de la sociedad. “Traducía” las ideas en el nivel de su aplicación y consignaba sus efectos, en un sendero de doble mano. Cuando entiendo al alto directivo público como mediador, pienso también en ese movimiento de ida y vuelta entre Estado y Sociedad

El perfil profesional es fundamental, pero, simultáneamente, debe sumar una formación que supere el ámbito sectorial para tener una visión global del Estado.

- d) En cuanto a la forma de selección, ¿entiende que es conveniente un sistema de carrera o posiciones? ¿Por qué?

Creo que podría combinarse criterios de ambos sistemas, dado que un sistema sólo de posiciones supondría un rasgo elitista en la conformación de ese nivel. Articular la carrera con un programa formativo y un mecanismo de selección para la ocupación de esa posición. Una ADP combinaría de ese modo capacidad y pertenencia institucional.

- e) Funciones de los miembros de la ADP, ¿cuáles señalaría en particular?

Planificación, conducción y evaluación de la gestión pública en un marco dado de políticas públicas

- f) Si tuviera que nombrar una experiencia latinoamericana y una europea, ¿Cuáles serían? ¿Por qué?

No creo ser original si menciono la experiencia de la ENA en Francia. De la experiencia latinoamericana sólo conozco la Argentina, en particular la del cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG), la del ISEN y la de Economistas Gubernamentales (EG).

- g) ¿Considera que en nuestro país (ejecutivo nacional sinop ARGENTINA) está constituida la alta dirección pública? (no responde)

- h) En caso de que su respuesta sea negativa, ¿cuál cree que son las causas por las cuales no se constituyó o no se constituye?

Entiendo que las experiencias que he citado en el punto anterior han tenido suerte diversa. La de mayor continuidad y, al parecer solidez, es la del cuerpo del Servicio Exterior. En los otros

casos creo que su desarrollo estuvo altamente vinculado a proyectos políticos particulares, especialmente en el caso de los EG.

- i) ¿Considera que es necesario modificar nuestra legislación sobre ADP o que la misma se basta a sí misma? En su caso, ¿cuáles serían los principales puntos que se tendrían que modificar o reglamentar?

No creo que se trate en particular de un problema de legislación o de marco normativo. Entiendo que formalmente los sistemas sancionados (SINAPA, SINEP, PROFAG) han intentado constituir ese nivel, tanto en el plano de las condiciones formativas como en el de la selección para la ocupación de dichos cargos.

- j) En nuestro país existe un alto porcentaje de designaciones de directores (en cualesquiera de sus grados) que son designados por excepción y de manera transitoria, ¿Cuál cree que es la causa de dicha situación?

Creo que eso se debe a motivaciones de carácter político, en el supuesto de que las posiciones directivas deben ser ocupadas por razones de confianza, lo que se potencia y refuerza por la condición heterogénea de los elencos políticos gubernamentales vinculados a las alianzas con la que han llegado al poder, incluso en los gobiernos más claramente identificados con un partido político, como en el caso de los dos primeros desde la restitución democrática a partir de 1983.

Gerardo Sanchis Muñoz.

Economista UCA, se ha especializado en la mejora del sector público y en la formación de funcionarios. Un área de interés académico particular es el planeamiento

estratégico y la toma de decisiones de los agentes públicos, el ethos funcionarial, el sistema de mérito, la imparcialidad y la ética pública. También ha capacitado a funcionarios de las jurisdicciones provinciales y municipales en casi todas las provincias Argentinas, y en Colombia, Ecuador, Uruguay, Paraguay, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Ucrania, Japón, Nueva Zelanda, Marruecos y Francia, y para el Banco Mundial en Washington, la UNESCO en París, y el PNUD, JICA y NZAID en Buenos Aires. Es egresado de la Ecole Nationale D'Administration(ENA) de Francia. Es D Phil Candidate de la University of Oxford, St Antonys College en Geografía Económica, y obtuvo el Master of Public Administration de la Universidad de Harvard. Fue Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Económicas y hoy dirige el Centro de Gestión Pública de la UCA. Es Profesor Protitular de Economía Pública, Tópicos Avanzados de Economía y Empresa en la Pontificia Universidad Católica Argentina; de Pensamiento Económico en ESEADE y de Global Economics, Organizational Behaviour, Microeconomics, y Macroeconomics, de Pepperdine University de California, EE.UU.

a) ¿Qué entiende por alta dirección pública?

Los cargos de decisión que están inmediatamente por debajo de los cargos políticos. En el caso de la APN, serían los directores nacionales/generales/simples, y coordinador según la importancia del cargo.

b) ¿Cuáles considera que tendrían que ser las características principales para que se constituya una ADP conforme esa definición?

Una clara separación entre cargos políticos de nombramiento discrecional (secretarios y subses) y los de la ADP, por concurso interno/ y externo cuando amerite, midiendo capacidad de gestión.

c) En cuanto al perfil de los funcionarios de la ADP. ¿Qué rasgos considera claves?

La idoneidad, considerada como atributo de tres aspectos: integridad, motivación (vocación) y competencia (técnica, gerencial, habilidad)

d) Respecto a la forma de selección, ¿entiende que es conveniente un sistema de carrera o posiciones? ¿Por qué?

Depende el cargo, si es más gerencial (empresa pública o organismo que entrega servicios) debieran ser cargos concursados, en caso de cargos más de la burocracia tradicional, carrera, incluyendo todo lo que tiene que ver con manejo de recursos (presupuesto, compras, etc.)

e) Funciones de los miembros de la ADP, ¿cuáles señalaría en particular?

Capacidad de articular decisiones políticas en implementación técnica del aparato administrativo.

f) Si tuviera que nombrar una experiencia latinoamericana y una europea, ¿Cuáles serían? ¿Por qué?

Chile, por la AGP, y Francia por la ENA

g) ¿Considera que en nuestro país (ejecutivo nacional SINEP ARGENTINA) está constituida la alta dirección pública?

No, nuestra ADP está diezmada por el régimen neopatrimonialista de colonización del Estado

h) En caso de que su respuesta sea negativa, ¿cuál cree que son las causas por las cuales no se constituyó o no se constituye?

Ver antes

- i) ¿Considera que es necesario modificar nuestra legislación sobre ADP o que la misma se basta a sí misma? En su caso, ¿cuáles serían los principales puntos que se tendrían que modificar o reglamentar?

Es la cultura política, de respeto a la Función Pública la que hay que modificar.

- j) En nuestro país existe un alto porcentaje de designaciones de directores (en cualquiera de sus grados) que son designados por excepción y de manera transitoria, ¿Cuál cree que es la causa de dicha situación?

La politización del Estado que permite su manejo discrecional y la impunidad frente a actos ilegítimos o ilegales de desvío de recursos públicos o sustracción de fondos públicos.
