

**La tensión entre mérito y confianza  
en la Alta Dirección Pública  
de América Latina**

**Mariana Chudnovsky**

## **Mariana Chudnovsky**

Profesora e investigadora de la División de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en la ciudad de México. Es doctora en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella, UTDT, Argentina). Obtuvo una Maestría en Política Comparada (New York University, NYU, Estados Unidos) y una en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés, UdeSA, Argentina). También es licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires, UBA, Argentina). Fue becaria Fulbright (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET), y ha realizado estancias de investigación en Brown University (Rhode Island, Estados Unidos). Trabajó en el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y la Universidad de San Andrés,; y ha llevado a cabo numerosas investigaciones para el Banco Mundial, el BID, el PNUD y la CAF, entre otros. Hace más de 15 años que investiga y publica sobre capacidad estatal, administración pública y empleo público. Enseña en cursos de metodología de la investigación y de temáticas vinculadas con las instituciones, el Estado y la administración y políticas públicas.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:  
Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE)  
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe  
01210 México, D.F., México  
E-mail: mariana.chudnovsky@cide.edu

## **La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina\***

*La pregunta que se abre en este artículo es si es la solución a la politización de la alta dirección pública latinoamericana es su total despolitización. La evidencia comparada en la región indica que buscar la erradicación del componente político de la capa directiva de las administraciones públicas latinoamericanas, al menos hasta ahora, mostró ser contraproducente puesto que trabó cualquier nombramiento por otra vía alternativa a la de la confianza. Este argumento se ilustra con el caso argentino a la luz de las experiencias de los casos de Chile y Perú que lograron reformas exitosas de sus servicios civiles, dándole espacio al componente político en el proceso. En Argentina, a pesar de la existencia de normas que obligan a generar un sistema de selección abierto, meritocrático y por concurso para la Alta Dirección Pública -desde su aprobación en 2008-, casi no se procedió de tal forma. Sin embargo, en los últimos nueve años, se continúa insistiendo en implementar esa estrategia y se sigue fracasando. Se sugiere la necesidad de repensar el rol de la política no sólo en sus componentes negativos y se propone que puede formar parte de la selección de cargos directivos, de manera organizada, monitoreada y diseñada como para poder ser evaluada a posteriori, como bien ejemplifican los casos de Perú y Chile.*

**Palabras clave:** Reforma de la Función Pública; Gerentes Públicos; Administración de Personal Directivo; Designación; Sistema de Méritos; Política y Administración; Argentina; Chile; Perú

### **Tension between Merit and Trust in the Top Managerial Levels of Latin American Civil Services**

*This paper aims to rethink whether the solution to the politization of the Latin American managerial levels in the public sector is always to try to establish contests based on merit for all appointments. Comparative evidence in the region shows that seeking to completely eliminate political appointments can be counterproductive since the political reaction is so massive that no appointments are made based on merit. This argument is illustrated with the Argentine case in light of the experiences of both the cases of Chile and Peru, which were able to improve their civil services including the political component in their processes. In Argentina, despite*

---

Recibido: 22-06-2017. Aceptado: 02-09-2017.

(\* ) Una versión de este artículo se presentará en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública a celebrarse en Madrid, España, entre el 14 y el 17 de noviembre de 2017.

Si gran parte de los Gobiernos en América Latina esquivan la regla de concurso de la Alta Dirección Pública, tal vez lo sensato no es seguir insistiendo en su cumplimiento, sino revisar si no se está siendo demasiado “exigente” para las necesidades de la política.

*the existence of norms that force the creation of an open, meritocratic and competitive selection system for the managerial levels -since its approval in 2008- nothing happened. Maybe it is necessary to rethink the role of politics, but not only from its negative consequences, but also as a way to allow the so needed reforms. Political appointments can be a part of the process of selection of top managerial positions in an organized and monitored way, as both the cases of Peru and Chile show.*

**Key words:** Civil Service Reform; Public Managers; Executive Personnel Administration; Assignment; Merit System; Politics and Administration; Argentina; Chile; Peru

### Introducción

Existente abundante evidencia de la falta de concursos para acceder a los cargos directivos en la región a pesar de las normativas existentes que así lo requieren. En este trabajo se postula que, a veces, eso se debe más a la persistencia de una mirada excluyente sobre la dicotomía mérito confianza que a un problema de debilidad de aplicación de la regla y/o de corrupción o nepotismo, como se suele señalar.

Este argumento se ilustra con el caso argentino a la luz de las experiencias de Chile y Perú. En Argentina, a pesar de la existencia de normas que obligan a generar un sistema de selección abierto, meritocrático y por concurso para la Alta Dirección Pública (ADP) -establecido en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), desde su aprobación en 2008-, casi no se ha procedido de tal forma (solo se concursaron siete cargos en 2011). Sin embargo, en los últimos nueve años se ha continuado insistiendo en implementar esa estrategia y se sigue fracasando.

Cuando una regla se esquiva sistemáticamente... ¿tiene sentido seguir “tomándole examen” a la realidad contra esa regla e insistir en aplicarla, o sería mejor repensar su validez? Si gran parte de los Gobiernos en América Latina esquivan la regla de concurso de la ADP y nombran esos cargos con criterios de confianza, tal vez lo sensato no es seguir insistiendo en su cumplimiento, sino revisar si no se está siendo demasiado “exigente” para las necesidades de la política. Debido a que existe sobrada evidencia de la politización del servicio civil y de los problemas que esta acarrea, con mucha sensatez se llegó a un consenso regional en relación con la necesidad de profesionalizarlo. Sin embargo, se plantean aquí dos inquietudes al respecto: la primera es si eso aplica por igual a todos los cargos directivos y la segunda es si el mecanismo de ingreso por mérito siempre garantiza una mayor profesionalización, en promedio, para toda la ADP. A modo de adelanto

de las conclusiones, aquí se sostiene que no. La evidencia de la región indica que la exigencia de concursar todos los cargos directivos no es fácil de implementar, por lo que se termina con una situación en la que no existe casi ningún cargo concursado.

Lo que se sugiere es no desterrar por completo la importancia del componente político, sobre todo frente a la contundencia de la evidencia empírica. Ante las pruebas sistemáticas que existen sobre la dificultad de concursar todos los cargos directivos parece necesario abrir un espacio de reflexión al respecto. Asimismo, es deseable desterrar las prácticas negativas de la política, pero no la política en sí misma. Tal vez sea posible otorgarle un espacio acotado y monitoreado que permita alcanzar dos objetivos: en primer lugar, avanzar en que, al menos, ciertos cargos directivos se concursen sistemáticamente y, en segundo lugar, desarrollar un espacio de intercambio entre política y técnica, esos dos componentes constitutivos e indisolubles de la administración pública. Para lograr eso, es muy probable que sea necesario incluir algún criterio político en los procesos de selección, como en los casos del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile (desde el año 2003) y del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú (desde 2008). O quizás tenga sentido segregar *ex ante* qué cargos de ADP se concursan y cuáles no para vehiculizar la reforma (Chudnovsky y Iacoviello, 2016; Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016). Lo interesante es que, al combinar criterios políticos y meritocráticos en los concursos de la ADP, Chile y Perú avanzaron mucho en sus reformas respectivas y en los nombramientos directivos por criterios con base en mérito. Es decir, dejarle un espacio a las designaciones políticas permitió concursar el resto de los cargos.

Por último, cabe destacar un elemento adicional en relación con la creencia instalada de que los nombramientos por mérito son garantía de una posterior buena gestión de lo público: Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016) presentan evidencia empírica que muestra que los nombramientos por confianza de la ADP no necesariamente atentan contra buenas gestiones de lo público, así como, por el contrario, los cargos alcanzados por mérito no garantizan un buen desempeño de las dependencias públicas. Desestimar la necesidad 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 corrupción. Tal vez precisen mantener ciertos cargos directivos bajo su órbita.

**En Argentina existen reglas claras, prácticamente, desde 1983; no obstante, al año 2017, de los aproximadamente 2.700 cargos de directivos públicos, solo seis tienen un concurso vigente.**

En este sentido, el caso argentino se constituye como una perfecta ilustración de este dilema: existen reglas claras, prácticamente, desde 1983; no obstante, al año 2017, de los aproximadamente 2.700 cargos de directivos públicos, solo seis tienen un concurso vigente. Por supuesto que existieron momentos con más concursos, pero no se estableció un sistema institucionalizado. Es decir, la normativa vigente desde hace casi 10 años no logró modificar los comportamientos que buscaba cambiar, y una regla deseable pero que no se aplica no es algo neutral. Conlleva situaciones de anomia institucional formal que potencian la creación de reglas informales, tácitas e inestables (Acuña y Chudnovsky, 2013) que operan organizando las rutinas de los actores de manera discrecional e ilegítima. En suma, si mapa y territorio no coinciden sistemáticamente, lo sensato no parecería ser tratar de modificar lo segundo.

El trabajo se organiza en cinco secciones: la primera presenta el argumento sobre la tensión confianza-mérito en la ADP en América Latina. La segunda introduce el diseño de investigación y las fuentes utilizadas. La tercera examina esa tensión en el segmento específico de los estratos directivos. La cuarta muestra el contexto regional y expone las experiencias de Perú y Chile. La quinta expone el caso argentino y, por último, se presentan conclusiones.

### **1. La dicotomía política-administración: un callejón oscuro pero con salida**

Con base en las experiencias de Chile y Perú, a la hora de diseñar estrategias de reforma de la ADP, se propone aquí repensar la importancia de considerar los dos componentes indisociables de toda administración pública: el político y el técnico (Grindle, 2012; Peters y Pierre, 2003). Pareciera útil intentar desterrar las posiciones intransigentes en relación con la clásica dicotomía y buscar un equilibrio entre sus dos componentes. La historia de las reformas en administración pública osciló entre las miradas “politológicas”, vaciadas de componentes necesarios de gestión (Llano, 2012; Stein ...[et al], 2006), y las miradas de “gestión”, con sus propuestas de neutralidad de lo técnico como valor no ideológico y como solución única para todo (Svara, 2001; Weber, 1998; Wilson, 1887).

La literatura especializada coincide en relación con la debilidad que muestran los servicios civiles latinoamericanos (BID, 2014; Pardo, 2005). Se suelen mencionar problemas en el ingreso a la carrera (que debería ser por mérito), en la movilidad dentro de la misma (debido

a la ausencia de evaluaciones), en la productividad y desempeño (por problemas de incentivos) y/o en la capacitación para poder avanzar en el sistema de carrera.

Asimismo, la evidencia que proviene de los trabajos sobre la burocracia indica, en primer lugar, que la profesionalización del servicio civil contribuye a reducir la ineficiencia, la desconfianza ciudadana, el clientelismo y la corrupción que se observa en el seno de estos Gobiernos (Pardo, 2005). Algunos estudios señalan una relación directa entre la profesionalización del servicio civil y el crecimiento económico sostenible de un país (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2012; Evans y Rauch, 1999; Henderson, Hulme, Jalilian y Phillips, 2003; Knack y Keefer, 1995; Mauro, 1995). A su vez, otras investigaciones muestran que contar con un servicio civil profesionalizado mejora la calidad de los servicios brindados (Lira, 2013) y contribuye a incrementar la confianza en el Gobierno (Maxfield y Schneider, 1997; Sacks, 2010; Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert, 2005).

Sin dudas, las reformas apuntan a que los servicios civiles se conviertan en instituciones eficaces, independientes de intereses particulares y proveedoras de servicios de calidad a los ciudadanos. Es decir, que se eviten o disminuyan las prácticas de corrupción y clientelismo que interfieren en los procesos de profesionalización (Iacoviello y Chudnovsky, 2015; CLAD, 2003; Echebarría, 2001; Grindle, 1997; Iacoviello y Pulido, 2012; Zuvanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010; Iacoviello y Zuvanic, 2005; Longo, 2002).

Sin embargo, la organización de los servicios civiles es difícil de modificar no solo porque los servidores públicos se socializaron con base en la existencia de ciertas reglas preexistentes, sino porque están mediados por la representación sindical. Además, los cambios organizacionales son desafiantes y muestran resultados que suelen trascender los períodos políticos de Gobierno. Esto genera una tensión para el alto Gobierno puesto que se enfrenta al dilema de mejorar la capacidad de los servidores públicos en un período de tiempo acotado que genera costos y resistencias en una primera instancia y un resultado en el largo plazo, cuando tal vez este ya no esté gobernando. Es por ello que la profesionalización de las capas directivas se transforma en una cuestión central para encabezar reformas en esta materia (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011). Trabajar sobre esta franja es mucho más costo-efectivo y permite generar incentivos para el alto Gobierno puesto que, al presentar resultados

**Queda abierto a evaluación sistemática si el ingreso por confianza siempre atenta contra la profesionalización, y si buscar que todos entren por mérito no termina generando que prácticamente todos ingresen por confianza.**

de corto plazo, les permite implementar sus acciones estratégicas y alcanzar los resultados de política que se proponen.

En síntesis, existe consenso en relación con la importancia de la profesionalización de la ADP. Lo que queda abierto a evaluación sistemática es, de nuevo, si el ingreso por confianza siempre atenta contra la profesionalización, y si buscar que todos entren por mérito no termina generando que prácticamente todos ingresen por confianza, como consecuencia no buscada de un sistema demasiado ambicioso para las realidades de la región.

## **2. Metodología**

El estudio se basa en una investigación descriptiva del caso argentino entre los años 1989 y 2016, con una reflexión comparada de los casos de Chile (entre 2003 y 2014) y Perú (entre 2008 y 2015).

El caso argentino se divide en cinco etapas históricas: 1) el Gobierno de Alfonsín 1983-1989; 2) el Gobierno de Menem 1989-1999; 3) el Gobierno de De la Rúa y los años posteriores a la crisis del 2001; 4) el Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015); y 5) el primer año del Gobierno de Mauricio Macri. Para relevar la información se utilizan diferentes fuentes secundarias: literatura referida en cada caso; los datos sobre cantidad de empleados provienen del Capítulo de Ocupación y Salarios del Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda, de cada período considerado. Ese capítulo es elaborado por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, de la Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Hacienda y tiene periodicidad trimestral (Secretaría de Hacienda, s.f.). Para analizar el cumplimiento de los concursos de ADP en la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se realizó una búsqueda diaria entre noviembre de 2014 y mayo de 2015 de decretos de excepción en el Boletín Oficial de la República Argentina para los cargos con funciones ejecutivas en la administración central. Para los demás períodos se relevó información de: a) el Boletín Fiscal de la Oficina Nacional de Presupuesto (evolución del gasto en personal 1994-1999 y de la ocupación en el PEN 1997-2014; distribución de los empleados públicos por agrupamientos escalafonarios y régimen jurídico); b) el Boletín Oficial de la República Argentina (leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones vinculadas al empleo público y, especialmente, los decretos de excepción en los cargos de ADP); y c) la Oficina Nacional de Empleo Público que, hasta 2015, dependía de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y ahora

está en el Ministerio de Modernización de la Nación. Ahí se observó la evolución del personal comprendido por el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) entre 1992 y 2008 y los resultados del sistema de retiro voluntario. Se complementó el análisis con entrevistas semiestructuradas realizadas, entre marzo y junio de 2017 en el Ministerio de Modernización de la Nación Argentina, al director del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), a la subsecretaria de Planificación de Empleo Público de la Secretaría de Empleo Público, al director de Interpretación y Asistencia Normativa de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil. Para la reflexión comparada de los casos de Chile y Perú se utilizan, como fuentes principales, los informes del BID (2006 y 2014), tanto regionales como de los casos de Chile (Llano, 2014) y Perú (Iacoviello, 2015), así como dos entrevistas por vía electrónica a los consultores del BID encargados de esos dos casos.

### **3. Políticos y técnicos en la Alta Dirección Pública**

La idea de la profesionalización tiene como trasfondo el modelo burocrático weberiano (Weber, 2002) como forma superior del Estado que debe basarse en la meritocracia del servicio civil. En este modelo la profesionalización se fundamenta en varios aspectos, como la capacitación y la evaluación, aunque se tiende a enfatizar el mecanismo de la selección por concurso como eje central de las reformas.

Por un lado, existen trabajos que destacan la interacción entre burócratas y actores políticos llamando la atención sobre la presión de los segundos para que las políticas respondan a sus intereses e impacten en la forma que adoptan las burocracias, en su eficacia y estabilidad. Otros, en cambio, sostienen que los burócratas disponen de cierto margen de acción para utilizar los recursos de las instituciones y perseguir objetivos organizacionales (Bryner, 2003; Geddes, 1996; Gouldner, 1964; Lascoumes y Le Galés, 2003; Peters, 1999; Peters y Pierre, 2003). También existen trabajos que examinan la burocracia a través de la relación entre los políticos y los burócratas y que desarrollaron los modelos principal-agente (Moe, 1984 y 1989; Niskanen, 1971; Przeworsky, 1998; Weingast, 1984). Por otro lado, el estudio de la política de la burocracia se centra en varios aspectos: en la tensión entre políticos y burócratas (Geddes, 1996; Pressman y Wildavsky, 1998), en el vínculo entre el patronazgo y los partidos políticos (Calvo y Murillo, 2008; Grindle, 2012; Shefter, 1977) y/o en la importancia del rol de las burocracias en la implementación de

los planes de gobierno y en el éxito de sus objetivos (Barzelay, 2001; Geddes, 1996; Pressman y Wildavsky, 1998; Weber, 2002). También existen trabajos que estudian la capacidad de aislamiento de la burocracia por su carácter meritocrático (Evans, 1992; Evans y Rauch, 1999; Geddes, 1996), su politización (Grindle, 2012) o su vínculo con los partidos políticos a través del patronazgo (Calvo y Murillo, 2008; Grindle, 2012; Shefter, 1977). Otros estudios examinan el problema de la implementación (Allison, 1992; Pressman y Wildavsky, 1998) y el juego de actores en los procesos de reforma (Barzelay, 2001; BID, 2014; Grindle, 2012).

En el modelo burocrático-weberiano, las burocracias son concebidas como un modo de organización racional, ordenado jerárquicamente de acuerdo a reglas sistematizadas y procesos estandarizados, compuesto por funcionarios profesionales reclutados mediante criterios objetivos, que operan al servicio de una finalidad impersonal y que se encuentran diferenciados entre sí vertical y horizontalmente con base en la definición de tareas y/o funciones (Weber, 2001 y 2002). De conformidad con este modelo, se sostiene que las burocracias deben ser estables, eficientes e independientes de los procesos políticos para asegurar una correcta formulación e implementación de políticas orientadas al bien común y que impactan en y dentro de la sociedad civil (Evans, 1992 y 1995; Evans y Rauch, 1999; Geddes, 1996; Skocpol, 2007; Stepan, 1978). Una burocracia “weberiana” se define por ciertas características institucionales que funcionan como un contrapeso a la discrecionalidad y son centrales para la disminución del riesgo de corrupción. Estas características son: el reclutamiento meritocrático; el desarrollo de un servicio de carrera donde se asegure la estabilidad y el ascenso profesional mediante la promoción interna y la existencia de incentivos y recompensas para que los burócratas alineen sus intereses con los de las agencias estatales (Evans, 1996; Geddes, 1996; Weber, 2002).

Como reacción a este modelo, hacia finales de los años 70 y comienzos de los 80 se comenzó a producir un cambio en el paradigma de entendimiento del rol de las burocracias conocido como el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Aucoin, 1990; Kettl, 2005; Lane, 1993; Osborne y Gaebler, 1992; Toonen, 2003). Este enfoque se definió a sí mismo contra el modelo weberiano e inspiró una serie de reformas a la estructura “rígida” de burocracias esencialmente weberianas que eran consideradas defectuosas (Barberis, 2011; Lodge y Kalitowski, 2007; Peters y Pierre, 2003).

Las reformas impulsadas por la NGP se enfocaron, sobre todo, en el aspecto gerencial de las burocracias y en la adopción de principios del mercado para aumentar la flexibilidad y eficiencia de las burocracias y disminuir los elevados costos de los programas del sector público (Peters y Pierre, 2003: 5; Ingraham, 2003; Kettl, 2005; Lodge y Kalitowski, 2007; OECD, 1993). Durante los años 90, América Latina no fue ajena al movimiento teórico y práctico de la NGP. Con el apoyo de organismos multilaterales, algunos países de la región buscaron introducir modelos y técnicas inspiradas en la NGP. Sin embargo, el éxito fue diverso porque la aplicación de técnicas gerenciales en un contexto de alta politización y baja estabilidad institucional muchas veces resultó contradictoria con los requerimientos de estabilidad y autonomía que requiere el fortalecimiento de la administración pública (Echebarría y Cortázar, 2007). En esta misma línea, Oszlak (1979) sugiere que la mayoría de los enfoques de estudio de la burocracia estatal se aplicaron de forma mecánica en contextos muy diferentes, sin tener en cuenta que la naturaleza y los roles de la burocracia varían de acuerdo al entorno histórico, social y cultural.

De cualquier manera, en contraste con los planteamientos de la NGP, existen diferentes trabajos que resaltan la importancia de reconocer la incidencia de la política en la construcción de los servicios civiles y de la necesidad de analizar la interacción entre los burócratas y diversos actores políticos que pueden interferir con sus decisiones en los procesos de modernización de las burocracias (Bryner, 2003; Geddes, 1996; Lascoumes y Le Galés, 2003; Olsen, 2008; Peters, 1999). Otros indican que no existe evidencia que muestre que concursar todos los cargos directivos de las administraciones públicas mejore el desempeño de las mismas (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016).

Por último, puesto que la designación discrecional de personas en puestos gubernamentales demostró ser un mecanismo flexible y efectivo para alcanzar objetivos políticos, es preciso pensar qué rol está cumpliendo más allá de la hipótesis de corrupción. La experiencia de las reformas de Perú y Chile abren el camino para ello (Iacoviello, 2015; Llano, 2014). Sin dudas, los servicios civiles son también el resultado de conflictos y compromisos entre actores con visiones diferentes sobre cómo los empleados públicos deben ser seleccionados y quiénes pueden controlarlos (Grindle, 2012). La política no es ajena a la profesionalización del servicio civil y, sobre todo, de sus directivos. La pregunta planteada en este artículo alude tanto a lo estratégico como a lo factible: en relación con lo primero, implica pensar si la

solución a la politización de esa franja es la total despolitización de la misma dado que, en última instancia, se ejercen cargos de dirección que, muchas veces, son clave para llevar a adelante los planes de gobierno. En cuanto a la factibilidad de concursar a toda la ADP, parecería muy baja al menos en el contexto latinoamericano.

#### **4. La experiencia latinoamericana de la Alta Dirección Pública**

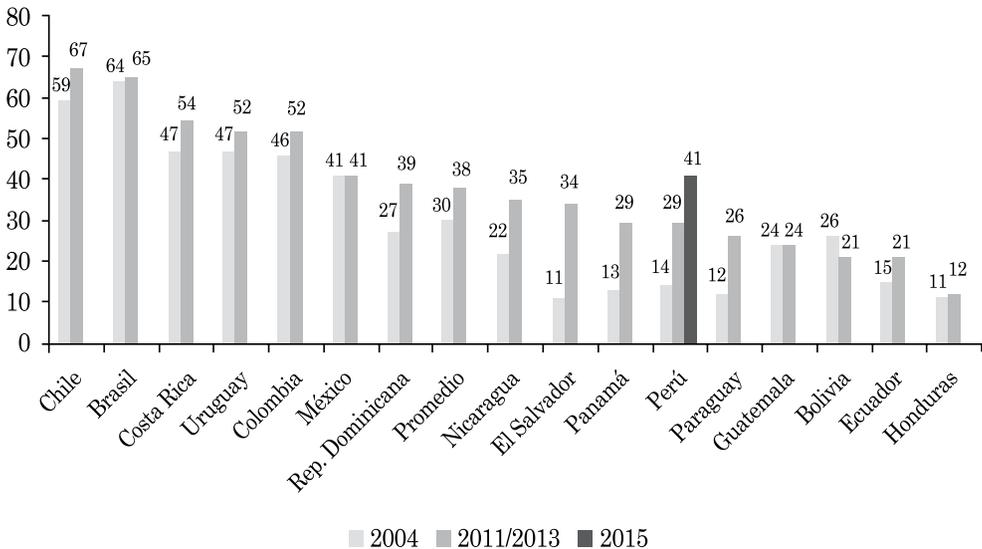
##### ***América Latina***

El desempeño de los servicios civiles de América Latina muestra disparidades. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comparó el desarrollo del servicio civil en el año 2013 con los resultados obtenidos en un diagnóstico regional previo, del año 2004. Las mediciones mostraron un progreso en la región, aunque se mantienen en un nivel relativamente bajo: el promedio del Índice de Desarrollo del Servicio Civil para los dieciséis países estudiados subió seis puntos: de 32 a 38 en una escala de 0 a 100 (BID, 2014: 10).

En América Latina, los diferentes regímenes políticos, las diversas dinámicas político-partidarias y las distintas estructuras socioeconómicas impactaron en el modo en que las reformas se llevaron a cabo. A pesar de los distintos grados de avances y las diversas estrategias de implementación, los países continúan mostrando cierta debilidad en su capacidad de implementar políticas porque las burocracias fueron y son muy vulnerables al control político y corporativo (Echebarría, 2006). Además, la región muestra diversidad tanto en el nivel de neutralidad política y de profesionalidad como en el grado de implementación de las políticas de profesionalización (Iacoviello y Chudnovsky, 2015; Echebarría, 2006; Zuvanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010; Iacoviello y Pulido, 2012; Iacoviello y Zuvanic, 2005; Iacoviello e Iturburu, 2014). En América Latina, las reformas realizadas adquirieron diversas formas dependiendo de las características de sus sistemas político-administrativos, de su tradición administrativa, del conjunto de creencias heredadas sobre las instituciones y la historia del país (Pardo, 2005). Sin dudas, las estrategias de fortalecimiento de los servicios civiles no se pueden pensar de manera aislada de sus contextos específicos, de las lógicas político institucionales reinantes, de las ventanas de oportunidad que se presentan para impulsar o consolidar reformas orientadas a mejorar la calidad de las burocracias, entre tantos otros factores.

Por último, en cuanto al mérito como criterio de ingreso, Chile y Perú crecieron más que otros países de la región entre 2004-2011/2014 (ver Gráficos 1 y 2). Mientras que, desde 2004, Chile estaba identificado dentro de los países con mejor desempeño, Perú se ubicaba muy por debajo del promedio. Sin embargo, en el período evaluado, ambos países se destacaron con desarrollos favorables en relación con otros países con una línea de base similar. Por un lado, al observar los casos con mejor desempeño en 2004, Chile presentó un crecimiento del 13,5% en este índice, mientras que, por ejemplo, México no mostró evoluciones, Brasil aumentó un 1,5% y Uruguay lo hizo en un 9,6%. Por otro lado, Perú mostró un crecimiento del 192% entre 2004 y 2015. En cambio, países con líneas de base similares, como Ecuador y Paraguay, presentaron un crecimiento del 40% y del 116%, respectivamente. En suma, Chile se encuentra entre los grupos con servicios civiles más desarrollados y en los últimos 10 años mostró una mejora aún más acentuada; Perú, que se encontraba entre los últimos puestos, también mostró un alto grado de mejora (BID, 2014) como se puede observar en el Gráfico 1.

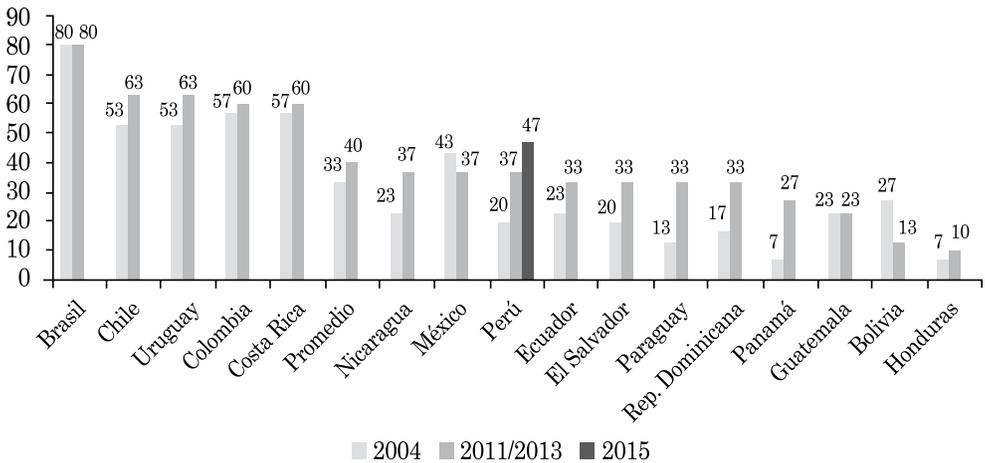
**Gráfico 1**  
**Índice de desarrollo del servicio civil**



Fuente: Elaboración propia con base en BID (2006 y 2014) y Iacoviello (2015).

La gestión del empleo (BID, 2014) incluye la evolución del ingreso y desarrollo de la carrera, y mide si existe un componente meritocrático en el proceso. Cabe destacar que los dos países que incluyeron formalmente criterios de confianza y de mérito en los concursos mostraron un desempeño favorable: Chile evolucionó un 18%, mientras que países con líneas de base similares, como Brasil, se mantuvieron igual o crecieron únicamente un 5%, como muestra el caso de Colombia. Asimismo, Perú creció un 135% hacia 2015, mientras que, por ejemplo, El Salvador y Ecuador lo hicieron solo en un 65% y un 43%, respectivamente.

**Gráfico 2**  
**Gestión del empleo**



Fuente: Elaboración propia con base en BID (2006 y 2014) y Iacoviello (2015).

Por último, el informe BID (2014) muestra que en los últimos diez años el desarrollo de la capacidad directiva fue muy dispar en la región. Solo algunos países desarrollaron políticas de fortalecimiento de la ADP y obtuvieron resultados dispares. La mayoría de los sistemas todavía no tiene ese tipo de iniciativas (BID, 2014: 45).

### **Los casos de Chile y de Perú**

Chile y Perú presentan elementos comunes y disímiles. Las principales diferencias se vinculan al contexto político, la distancia entre la emisión de las normas y la ejecución, los grados de consenso políticos preexistentes a la reforma y, sobre todo, el proceso, la escala y ritmo

**Chile y Perú son casos emblemáticos en combinar criterios de confianza con mérito en los concursos directivos. Eso indica que, a pesar de la existencia de modelos diferentes, la combinación de los componentes meritocráticos y políticos colaboró con el éxito de ambas estrategias.**

de la implementación de la misma (Chudnovsky y Iacoviello, 2016). Dentro del diseño específico de la política de reforma de la ADP, la principal diferencia es que en Perú generaron “un cuerpo flotante” de gerentes públicos (en adelante CGP); en cambio, en Chile definieron previamente qué puestos formarían parte del sistema de ADP. Sin embargo, una gran semejanza es que en ambos casos pueden ocupar cargos de confianza o meritocráticos. Por ejemplo, en el caso de Chile, en un mismo ministerio, dos directivos que trabajan en la misma dependencia y comparten rango, pueden no compartir el criterio por el cual fueron incorporados, y uno ser de confianza mientras que el otro reviste un criterio técnico con base en mérito. Esto abarca a los dos primeros niveles directivos y en la actualidad incluye también al tercer nivel. En Perú, algún gerente público podrá ir a un cargo alto de línea o a uno de confianza. Los miembros del cuerpo de gerentes peruanos pueden ir asumiendo diferentes roles.

Ambos países son casos emblemáticos en combinar criterios de confianza con mérito en los concursos directivos. Eso, justamente, indica que, a pesar de la existencia de modelos y estrategias diferentes de reforma de la ADP, la combinación de los componentes meritocráticos y políticos colaboró con el éxito de ambas estrategias. En Chile, la Ley del Nuevo Trato Laboral (LNTL) creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en el año 2003 con el objetivo de ocupar los cargos de primer y segundo nivel jerárquico de la administración pública. Ese año se promulgó la Ley N° 19.882 que estableció la concursabilidad para una serie de cargos de exclusiva confianza: 2.531 de un total de 3.300 (Abarzúa, 2008; DIPRES, 2012a, 2012b y 2013). Se creó un servicio civil de carrera con base en la generación de diferentes instancias institucionales: el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) (Abarzúa, 2008 y 2010; Llano, 2014). La base de la reforma consistió en distinguir entre los políticos y los directivos profesionales. La Ley explicitó el criterio de segregación señalando que la reforma involucraba a la ADP.

La dinámica funciona de este modo: la incorporación a la ADP se realiza mediante un sistema de selección abierto, basado en perfiles de competencias propuestos por la autoridad respectiva y aprobados por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Llano, 2014). Dependiendo del cargo y de si se trata de I o II nivel jerárquico, un Consejo o Comité de Selección elige por concurso público a los postulantes, los que son propuestos a la

**La clave en Chile ha sido establecer un sistema regido por un consejo independiente y que este, junto con la DNSC, seleccionen una nómina de candidatos para la ADP dejando la decisión final de la selección a las autoridades políticas.**

autoridad facultada para el nombramiento, ya sea el Presidente de la República, Ministro de Estado o Jefe de servicio correspondiente. El proceso de concurso se inicia con la convocatoria en la prensa escrita. Luego, una empresa especializada en selección de personal realiza el análisis curricular de los candidatos, el chequeo de antecedentes y las entrevistas respectivas, y presenta al Consejo de Alta Dirección Pública o al Comité de Selección una nómina de preseleccionados. El Consejo o el Comité selecciona a los mejores candidatos y luego de entrevistarlos personalmente elabora la nómina final, que es propuesta a la autoridad competente para su nombramiento (DNSC, 2013). Este procedimiento ilustra que el objetivo fue regular la incorporación, movilidad y desvinculación de los funcionarios de confianza que desempeñen cargos directivos. Como se aprecia, los cargos de primer y segundo nivel jerárquico se concursan a través de empresas especializadas las cuales incentivan sistemas abiertos que fomentan el ingreso externo (Cortázar, 2011). Luego, el Consejo de Alta Dirección Pública o bien un Comité de Selección llevan a cabo las entrevistas finales y nominan una terna para que la Presidencia o el jefe del servicio o agencia haga el nombramiento final (Cortázar, Fuenzalida, Lafuente, 2016). Los directivos pueden durar en sus funciones tres años, renovables hasta dos períodos, sujeto al cumplimiento de un convenio de desempeño y a la dedicación exclusiva de sus funciones. Al tratarse de funcionarios de exclusiva confianza pueden ser removidos contra el pago de una indemnización (Iacoviello, 2009). Además de la temporalidad en el ejercicio de las funciones, los concursos del sistema promueven la renovación de cuadros directivos en el Estado (Iacoviello, 2009; Iacoviello y Zuvanic, 2005). En suma, la clave en Chile ha sido establecer un sistema regido por un consejo independiente como el CADP y que este, junto con la DNSC, seleccionen una nómina de candidatos para la ADP dejando la decisión final de la selección a las autoridades políticas (Cortázar, 2011).

En Perú, en 2008, el Gobierno creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como área rectora del servicio civil y, a través del Decreto Legislativo N° 1024, se estableció el Cuerpo de Gerentes Públicos, CGP (Corrales Angulo, 2010 y 2012; Iacoviello, 2011) al estilo de Chile (Cortázar, 2014). Se diseñó un esquema de reclutamiento abierto y selección por competencias, contemplando también una escala remunerativa competitiva respecto a los salarios del sector privado (Corrales Angulo, 2012, Iacoviello y Chudnovsky, 2015). Aunque se inspiró mucho en el caso chileno, Perú enfrentaba

el clásico problema de la dificultad de modificar cualquier componente de la legislación sobre empleo público porque esto se consideraba inconstitucional. Entonces, la gran diferencia fue la estrategia de implementación y, sobre todo, su ritmo. Las reformas comenzaron simultáneamente en temas vinculados a la gestión de los recursos humanos y de la ADP. El esfuerzo de construcción comenzó con base en el armado de un sistema *ad hoc* de cuerpo de gerentes públicos que ellos mismos seleccionaban y ubicaban en lugares clave de la administración pública. Entonces, por un lado, se operó sobre la estructura del aparato estatal a través de la creación de la agencia SERVIR y se creó el CGP para fortalecer la función directiva. Por el otro lado, las prácticas de gestión diseñadas por SERVIR tuvieron un efecto “derrame” sobre el resto de la administración pública. Se logró así obtener la masa crítica técnica en el área rectora con una importante influencia en todo el aparato estatal, que luego permitió aprobar la ley.

El CGP surgió con el objetivo de atraer recursos humanos altamente calificados que pudieran ocupar los puestos directivos de las organizaciones de nivel nacional, regional y local (Corrales Angulo, 2010; Iacoviello, 2011). Los GP gozan de estabilidad pero la permanencia está sujeta al desempeño satisfactorio, al carácter transitorio del servicio y a la efectiva demanda de las entidades de destino sobre el CFP disponible. La temporalidad de las asignaciones -tres años, prorrogables por dos años más- le imprime una gran flexibilidad y movilidad al sistema (Corrales Angulo, 2010; Decreto Legislativo N° 1024, 2008). El proceso de selección es conducido por SERVIR e incluye dos etapas. En la primera, que puede ser llevada a cabo total o parcialmente por una empresa tercerizada, se realiza el reclutamiento abierto a nivel nacional y una preselección de candidatos. A través de la intervención de empresas privadas se busca otorgar mayor legitimidad a los nuevos procesos y aprovechar el *expertise* de algunas organizaciones especializadas en la selección de ejecutivos por competencias. Las empresas, con plena independencia, elaboran una terna que elevan a SERVIR. El postulante que obtiene mayor puntaje y adecuación es asignado a la posición, los restantes quedan en situación de disponibilidad para ser asignados a otro cargo en función de nuevos requerimientos. Los postulantes deben ajustarse a un perfil tipo conformado por competencias genéricas, habilidades y actitudes (Corrales Angulo, 2010). La opción por estandarizar los puestos a los que pueden postularse los candidatos se debe a que

**En Perú una vez que se ingresa al Cuerpo de Gerentes Públicos, las agencias públicas solicitan, de manera voluntaria, los directivos para determinados cargos. Y allí es donde entra el componente político.**

quienes ingresen al Cuerpo de Gerentes Públicos conforman un cuerpo de excelencia en el sector público peruano. Es por ello que en Perú no postulan a empleos específicos, sino que, una vez que se ingresa al Cuerpo de GP, las agencias públicas solicitan, de manera voluntaria, los directivos a SERVIR para determinados cargos. Y allí es donde entra el componente político. Como señalan Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016: 39): “Este componente voluntario de asignación de directivos públicos seleccionados con base en el mérito, incentivado por el hecho de que SERVIR cubre centralmente parte del costo del mayor salario de los directivos del CGP, es la principal pieza de flexibilidad política del sistema. (...) su expansión depende totalmente de la voluntad del segmento político y no es obligatorio según el marco legal”.

Por último, en Perú, los procesos de selección de gerentes públicos se basan en perfiles de puestos, y en lugar de aplicar a un puesto específico, los perfiles se establecen por “puestos tipo” (Corrales Angulo, 2014: 7). En las primeras convocatorias de 2009 se estableció un perfil genérico de competencias, que fue luego actualizado en 2012 por la actual versión que contiene siete competencias básicas. Este perfil genérico fue evolucionando y variando con vistas a crear nuevos perfiles específicos según las necesidades de las diferentes instituciones. En 2015, a partir de la demanda que surgió desde las entidades públicas, existen 51 perfiles específicos por “puestos tipo”. Asimismo, un elemento novedoso y central del modelo del CGP es el Convenio de Asignación que plasma el acuerdo entre SERVIR, la entidad receptora y el gerente público asignado (GOVERNA, 2015). Allí se fijan, también, las metas e indicadores para medir el desempeño del gerente asignado, en un proceso que incluye una etapa de diagnóstico inicial el primer mes, un informe de situación al tercer mes con los avances y propuestas a futuro (que constituye el “período de prueba”) y en caso de no superar esta instancia, vuelve al CGP a la espera de una próxima asignación.

Tanto Chile como Perú muestran resultados alentadores: en Chile, los cargos que se seleccionan a través de la ADP crecieron en un 170% desde su inicio. En la actualidad llegan a 1.147 puestos (202 de primer nivel jerárquico y 926 de segundo nivel jerárquico) pertenecientes a 111 servicios adscritos, 112 servicios no adscritos que seleccionan algunos de sus altos cargos a través del sistema y de un servicio mixto correspondiente a la Agencia Nacional de Educación. Del total de cargos, a octubre de 2013 habían sido provistos 883 y

**Chile y Perú seleccionan a la ADP por competencias y existen prerrogativas de las autoridades políticas durante el proceso de selección y en relación con la desvinculación de los directores. Esto parece haber facilitado la reforma.**

150 estaban en proceso de concurso, lo que representa un avance del sistema de un 90% (DNSC, 2013; Llano, 2014). En Perú, el Cuerpo de Gerentes Públicos comenzó en julio de 2009, con la incorporación de 49 asignaciones (Corrales Angulo, 2014), y al mes de mayo de 2015 se habían realizado 687 asignaciones de gerentes públicos. El número de entidades públicas atendidas aumentó significativamente gracias a un trabajo constante y a la estrategia descentralizada que creó una demanda continua y viable (Iacoviello y Chudnovsky, 2015: 28). Las diferencias son que, en el caso chileno, se apostó a la profesionalización de un segmento de funcionarios de libre designación, incorporando en su gestión elementos de flexibilidad más instalados en la tradición de la gestión de los niveles gerenciales en el sector privado, pero con espacios de decisión reservados a la instancia política. En cambio, en el caso peruano, se instauró un sistema de carácter transitorio para que desempeñara un rol central en un proceso de reforma específico pero con garantías de flexibilidad como, por ejemplo, la posibilidad de desafectar a los gerentes públicos que no hayan podido ser reubicados en un determinado plazo (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011). Ambos países incorporaron una combinación de criterio de mérito con injerencia de las autoridades políticas, aunque el desafío de Perú, sin dudas, es ver cómo escalar ese ejercicio de carácter transitorio a toda la administración pública.

En síntesis, los dos casos seleccionan a la ADP por competencias y existen prerrogativas de las autoridades políticas durante el proceso de selección y en relación con la desvinculación de los directores. Esto parece haber facilitado la reforma y el eventual avance hacia una situación en donde el mérito se imponga cada vez más sobre el criterio de confianza. Lo interesante es que son países que partieron de líneas de base muy diferentes respecto al desarrollo de sus servicios civiles (BID, 2014) y sus modelos de ADP y, en ambos casos, esa combinación funcionó.

### **La Alta Dirección Pública argentina: recorrido histórico y situación actual**

El caso argentino muestra la tendencia opuesta: hace 34 años que se busca profesionalizar la ADP y desde hace casi diez años prácticamente no se lleva a cabo ningún concurso a pesar de que la regla así lo indica.

Con la vuelta a la democracia en 1983, el Gobierno de Alfonsín (1983-1989) logró impulsar una de las principales iniciativas de reforma del servicio civil que persiste hasta la actualidad: el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), que se inspiró en la

**En Argentina, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales generó desconfianza en los políticos y en los burócratas, al punto que se decidió su disolución a inicios del milenio.**

Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) de Francia. Se los concibió como agentes de cambio capaces de democratizar y gestionar la innovación en las instituciones donde prestasen sus servicios (Iacoviello, Llano, Strazza, 2012). Estarían destinados a cumplir funciones superiores de dirección, asesoramiento, investigación, planeamiento y coordinación e integrarían las áreas de Gobierno a cargo de las políticas públicas y funcionarían como nexo entre las autoridades políticas y los empleados de línea (Iacoviello, Llano, Strazza, 2012; Piemonte, 2005; Pulido, 2005). Para asegurar la idoneidad y la formación profesional, se buscó que el CAG se basara en criterios de formación científico-técnica, de competencias intelectuales y actitudinales. En primer lugar, el proceso de selección para la etapa de formación fue exigente y transparente. Se realizaba mediante concursos públicos y abiertos a aspirantes provenientes del sector privado y público. En segundo lugar, los postulantes se seleccionaban por orden de puntaje e ingresaban por dos años al curso de formación teórico-práctico -Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG)- dictado por el INAP. Este programa buscaba dotar de recursos teóricos y prácticos comunes a funcionarios con diferentes especialidades universitarias (Iacoviello, Llano, Strazza, 2012). En tercer lugar, aquellos miembros que superaban el PROFAG accedían de forma inmediata al escalafón específico del CAG (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016). De esta forma, se elaboró un sistema de carrera donde los funcionarios podían progresar condicionados por la evaluación anual de desempeño. Por último, se diseñó un esquema de asignaciones móviles de los agentes a diversos organismos por un plazo de tres años, prorrogable por dos años más. Si bien los agentes adquirirían estabilidad como miembros del cuerpo al egresar del PROFAG, la posibilidad de rotación dentro de la estructura estatal favorecía el intercambio de experiencias y una mirada generalista sobre las problemáticas (Iacoviello y Pulido, 2012; Piemonte, 2005; Pulido, 2005).

El CAG generó desconfianza en los políticos y en los burócratas. En consecuencia, su espacio en el proceso de transformación del Estado fue variando a tal punto que, del rol emblemático en el proceso de reforma administrativa atribuido en sus orígenes, pasó a plantearse la disolución del cuerpo a inicios del milenio (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016). Desde su creación solo se dictaron cuatro cursos de formación PROFAG. Estos programas no fueron regulares y los llamados a concurso se efectuaron en los años 1985, 1986, 1988 y

1993 (cuando se realizó la última convocatoria bajo el Gobierno de Menem). El cuerpo sumó a sus primeros graduados en 1987 y a los últimos en 1995 sin lograr alcanzar “la masa crítica planificada como fuerza necesaria” para realizar el cambio sistémico que se buscaba alcanzar (Pulido, 2005: 10). En la actualidad, estos funcionarios gozan de estabilidad en su calidad de miembros del cuerpo y son asignados a diversos organismos que así lo demanden por un plazo máximo de tres años, prorrogable por un lapso de dos años si hubiese acuerdo entre las partes (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016; Pulido, 2005).

Con el cambio de Gobierno se formaliza el sistema de empleo público. Durante los dos gobiernos de Menem (1989-1999), la política de alta dirección pública consistió en el establecimiento -dentro del escalafón principal de la administración pública central (el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, SINAPA)- de un segmento de cargos con funciones ejecutivas, diseñado para funcionar como nexo entre las autoridades políticas y los empleados de carrera. Con ello, de nuevo, se buscaba conformar “un servicio civil de alta jerarquía con perfil ejecutivo” (Moriconi, 2011: 247).

Con el propósito de asegurar la formación y las capacidades de los directivos, se estableció que el acceso a las funciones ejecutivas debía realizarse por medio de un sistema de selección público y abierto, previo cumplimiento de los requisitos generales y específicos para cada cargo. No obstante, en la práctica la asignación de las funciones ejecutivas no funcionó de esta manera. Por ejemplo, en el 2003, solo el “56% de los puestos de directores nacionales, generales y simples fueron asignados de acuerdo a las reglas del SINAPA. De los puestos restantes, el 20% seguían vacantes y el 24% habían sido ocupados mediante designaciones temporales” (Ferraro, 2006: 168).

La convocatoria de cargos directivos debía ser abierta pudiendo participar cualquier postulante que acreditara las condiciones exigidas. Este proceso estaba a cargo de un comité compuesto por cinco miembros de reconocido prestigio y probidad en el ámbito público, educativo y/o académico. El comité debía identificar a los candidatos, evaluarlos, verificar los antecedentes y resultados y proponer la terna final a las autoridades (Decreto 993/91, 1991).

Entre 1993 y 2003 se realizaron 1.765 convocatorias para cargos con funciones ejecutivas bajo SINAPA. La mayoría de ellas correspondían a cargos de nivel de criticidad III (36%) y nivel IV (27%). Solo el 6% era de nivel de criticidad I (directores nacionales y generales) y el 18%, de nivel II. Por último, el 13% restante correspondía a cargos

**En el año 2003, con el presidente Kirchner, se inaugura una nueva etapa que se profundiza con los gobiernos de Cristina Fernández. El SINAPA pasó a ser el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), con cuya creación el Gobierno buscó fortalecer el sistema de carrera.**

de nivel V. Es decir que, de las pocas asignaciones realizadas según la norma, gran parte correspondieron a cargos con niveles bajos de criticidad (Decreto 993/91, 1991).

Como se puede observar, el intento de reforma de la alta dirección pública terminó fracasando porque gran parte de los cargos directivos quedaron vacantes o se asignaron de forma transitoria, sin cumplir con el proceso de selección y con los requisitos de mérito establecidos para asegurar la profesionalidad de este segmento. Además, la existencia de múltiples niveles de gerencia política obstaculizó el acceso y la comunicación entre los directivos y las máximas autoridades políticas, dificultando su participación en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas públicas (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016; Ferraro, 2006; Orlansky, 2001).

Durante el Gobierno de De la Rúa (1999-2001) el sistema de selección para los cargos con funciones ejecutivas continuó siendo vulnerado mediante la utilización de designaciones transitorias en cargos que deberían ser concursados públicamente con base en criterios de mérito (Ferraro, 2006). En esos años, el Gobierno no adoptó una posición favorable a la consolidación del CAG. Por el contrario, el Ministro de Economía propuso la disolución del cuerpo, pero no lo logró. En ese entonces se buscó reestructurarlo permitiendo que los AG pudieran asumir cargos de conducción sin necesidad de participar en los concursos estipulados en el SINAPA. Además, el Gobierno intentó quebrar la relación jerárquica entre los agentes y la Subsecretaría de la Gestión Pública, para “eliminar posibles campos de conflicto” y “hacer perder toda identidad” al CAG (Moriconi, 2011: 255). Ante esta situación, 29 agentes gubernamentales se sumaron al plan de retiro voluntario, generando una baja del 15% en los integrantes del cuerpo (Iacoviello, Llano y Strazza, 2012; Piemonte, 2005: 11).

Sin dudas, no fue un buen período para los AG porque, si bien no se logró disolver el CAG, este se perjudicó por las medidas propuestas por un Gobierno del mismo partido que lo creó. Además, tampoco se abrieron nuevas convocatorias al PROFAG, cuya última promoción egresó en 1995, ni incidieron los funcionarios en las áreas críticas para la gestión de las políticas (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016).

En el año 2003, con el presidente Néstor Kirchner, se inaugura una nueva etapa que se profundiza con los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). El SINAPA pasó a ser el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y esta vez se estableció un segmento de cargos ejecutivos clasificados en cuatro niveles: 1) Nivel I, Dirección Nacional; 2) Nivel II, Dirección de Primera Apertura; 3)

Nivel III, Dirección de Segunda Apertura; y 4) Nivel IV, Coordinación General, Regional o Temática. Con la creación del SINEP el Gobierno buscó fortalecer el sistema de carrera.

El personal bajo el SINEP quedó comprendido por las prescripciones establecidas en la Ley Marco de Regulación del Empleo Público y en el segundo convenio colectivo en materia de requisitos de ingreso, deberes, derechos, prohibiciones, régimen disciplinario y causales de egreso. En particular, se estableció que los empleados bajo el régimen de carrera deben ingresar y progresar en los grados, tramos, niveles y agrupamientos así como por su acceso a las funciones ejecutivas y de jefatura, de acuerdo a los sistemas de selección y como resultado de la idoneidad, formación académica y rendimiento laboral (Decreto 993/91, 1991).

De acuerdo al SINEP, la selección es por concurso para todos, pero divide el mecanismo para cargos ejecutivos y simples. Para los cargos ejecutivos, el proceso de selección abierto consiste en una búsqueda y evaluación de aspirantes que culmina en la elaboración de una terna con los mejores candidatos que satisfagan el perfil de requisitos correspondientes. Luego, la autoridad se encuentra facultada para elegir a cualquiera de los tres en función de las condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, o incluso requerir que el órgano selector continúe con la búsqueda de más candidatos. El comité de selección, junto con la autoridad competente del área respectiva, determina el perfil requerido para el cargo con función “ejecutiva” de que se trate y las prioridades para su gestión, definido lo cual se procede a la identificación y evaluación de los candidatos en condiciones de cubrirlo. A los fines de identificar los candidatos que oportunamente propondrá, el comité de selección puede solicitar la colaboración de firmas privadas especializadas en búsqueda y selección de personal, realizar convocatorias por medios de prensa o cualquier otro procedimiento que considere adecuado a tal efecto. Para los cargos simples se articuló un régimen de concursos de antecedentes y oposición que permite la ponderación de la idoneidad relativa, lo que da lugar a un orden de mérito bajo cuyo amparo la autoridad competente debe designar al candidato mejor posicionado (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016).

Además, existe un tercer tipo de cargo que es denominado función de jefatura. Esos cargos solo pueden acceder a la titularidad de un puesto mediante el sistema de selección general. La función de jefatura es el ejercicio de los puestos de trabajo que comporten la titularidad de una unidad organizativa de igual o inferior nivel a un departamento, formalmente establecida en la estructura organizativa respectiva, o

**En Argentina es muy difícil encontrar concursos abiertos para la cobertura de estos puestos y, en general, suelen ser designaciones transitorias y de excepción por decreto.**

que impliquen las funciones de coordinación o supervisión en los términos del artículo siguiente que, sin comportar titularidad de unidad organizativa, estén identificados como tales. Las funciones de jefatura se clasifican en los siguientes niveles: Jefatura de Departamento, Coordinación Programática o de Proyecto Especial; Jefatura de División y Supervisión (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016).

En la práctica, es muy difícil encontrar concursos abiertos para la cobertura de estos puestos y, en general, suelen ser designaciones transitorias y de excepción por decreto. En estos decretos se estipula que la designación es transitoria y que la misma deberá ser cubierta dentro de los 180 días conforme a lo que establece el Convenio Colectivo, es decir, por medio de un concurso de selección abierto. Por ejemplo, un empleado de la planta permanente de una letra B3<sup>1</sup> puede pasar a desempeñar una función ejecutiva y, además, pasar a ser A1. Por tanto, un decreto lo exceptuaría de concursar por la función ejecutiva y por el hecho de avanzar en el escalafón hacia A1. Esto se entiende como un incumplimiento del artículo 14 del SINEP (tener título universitario, contar con experiencia laboral en la especialidad, tener experiencia en dirección de equipos de trabajo, etc.). A modo de ejemplo, se puede observar en la Tabla 1 la situación de los cargos ejecutivos en los que se encontró un decreto de excepción en el Boletín Oficial entre noviembre de 2014 y mayo de 2015.

**Tabla 1**  
**Cargos directivos exceptuados en la administración central**  
**(mayo de 2015<sup>2</sup>)**

<b>Ministerio</b>	<b>Total cargos directivos</b>	<b>Total cargos directivos exceptuados</b>	<b>Porcentaje de cargos directivos exceptuados/total</b>
Interior y Transporte	96	70	73%
Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)	220	139	63%
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	88	40	45%
Educación	60	26	43%
Turismo	34	13	38%

Ministerio	Total cargos directivos	Total cargos directivos exceptuados	Porcentaje de cargos directivos exceptuados/total
Cultura	23	9	39%
Salud	35	13	37%
Justicia y Derechos Humanos	130	42	32%
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	25	8	32%
Economía y Finanzas Públicas	280	89	32%
Seguridad	94	29	31%
Industria	41	9	22%
Presidencia de la Nación	203	45	22%
Desarrollo Social	130	24	18%
Relaciones Exteriores y Culto	128	22	17%
Agricultura, Ganadería y Pesca	132	22	17%
Planificación Federal	70	9	13%
Defensa	58	5	9%
<b>Total</b>	<b>1.847</b>	<b>614</b>	<b>33%</b>

Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina 2014-2015 (Secretaría de Hacienda, s.f.).

A modo de ejemplo de lo expuesto, se puede observar en la Tabla 1 que, entre noviembre de 2014 y mayo de 2015, se encontraron 614 excepciones en cargos directivos de la administración central, que representan el 33% del total. El 61% de estos directivos fueron exceptuados por no concursar y por no reunir los requisitos mínimos del SINEP. Dentro de la APN, los ministerios con mayor porcentaje de cargos exceptuados son el Ministerio

Es clave no connotar la política únicamente en función de sus componentes negativos. La política también define metas hacia dónde ir y los Gobiernos precisan contar con equipos de confianza.

de Interior y Transporte (73%) y la JGM (63%), dos áreas estratégicas del Gobierno de los Kirchner. En cierto sentido, esta información evidencia el fracaso de la reforma de la ADP, ya que el mismo Gobierno que intentó consolidar un segmento de altos directivos públicos con la creación del SINEP, no cumplió con los procedimientos establecidos en las normas. A través de los decretos de excepción, los Gobiernos tienen la posibilidad de designar flexiblemente personas de confianza en los cargos que consideran estratégicos para la implementación de sus políticas de gobierno, sin la necesidad de cumplir con el sistema de selección meritocrático.

Por último, en 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 funciones que antes dependían de la JGM. Sin embargo, a la hora de asumir el Gobierno, los funcionarios políticos nombran a todos los cargos directivos por excepción al concurso, generando un problema que, ahora, deben enfrentar ellos mismos. La composición actual de los cargos de ADP es la siguiente: existen 823 cargos de autoridades superiores y 2.700 puestos de ADP. Según autoridades entrevistadas, en los próximos dos años de gestión se proponen promover el ingreso al Estado por concursos públicos y transparentes para toda la planta y para la ADP. Es decir, otra vez se busca concursar todo. Sin embargo, ya pasaron dos años y las señales no son auspiciosas.

### Conclusiones

Existe consenso respecto a la importancia estratégica de profesionalizar la ADP para reformar los servicios civiles. Sin embargo, la evidencia empírica en América Latina muestra que el objetivo del concurso por mérito en la selección de los cargos directivos termina obturando la posibilidad de trabajar sobre cualquier otro aspecto de mejora. Las razones son múltiples, complejas y atendibles. Por supuesto que el principal temor es seguir con sistemas de servicio civil politizados, atravesados por el nepotismo y la corrupción y poco profesionalizados (Grindle, 2012). Sin embargo, es clave no connotar la política únicamente en función de sus componentes negativos. La política también define metas hacia dónde ir y los Gobiernos precisan contar con equipos de confianza. Entonces, el objetivo es lograr que el rol de la política no sea únicamente el de la corrupción, el nepotismo y el patronazgo. La política puede formar parte de la selección de cargos directivos, de manera organizada, monitoreada y diseñada como para poder ser evaluada *a posteriori*, como bien ejemplifican los

casos de Perú y Chile. En apariencia, contar con la decisión política como aliada facilita las reformas de franjas predominantes de la ADP.

Los servicios civiles son el resultado de conflictos y compromisos entre actores con visiones diferentes sobre cómo los empleados públicos deben ser seleccionados y quiénes pueden controlarlos (Grindle, 2012). Cada país deberá encontrar su equilibrio. Desde siempre se ha estado tratando de encontrar el equilibrio ideal en la relación políticos-burocracia y el único consenso que parecería existir es que no existe una única fórmula de convivencia de ambos componentes. Por el contrario, la evidencia comparada en la región indica que buscar la erradicación del componente político de la capa directiva de las administraciones públicas latinoamericanas, al menos hasta ahora, mostró ser contraproducente, puesto que trabó cualquier nombramiento por otra vía alternativa a la de la confianza.

El caso argentino ilustra la dificultad de insistir en cambiar el “territorio” cuando este y su “mapa” no encuentran puntos de contacto. Desde el año 2008, con la creación del SINEP y la regulación del acceso a la ADP por concurso, estos casi no se realizaron. La modalidad común para designarlos fue a través de esta autorización de exceptuar el requisito de ingresar por un mecanismo legal y, muchas veces, exceptuando la idoneidad requerida y los requisitos formales de acceso a cada nivel escalafonario. Sin dudas, el trasfondo subyacente es que, a través de las normativas de excepción, los cargos que conforman el alto Gobierno de las administraciones públicas tienen la posibilidad de designar personas de confianza en aquellos cargos que consideran estratégicos para la implementación de sus políticas de gobierno, sin la necesidad de respetar el sistema de selección meritocrático previsto en la regla.

En síntesis, parecería que el desafío es encontrar un equilibrio en la dicotomía “política *versus* administración”, como señalaba Waldo (1987). Este es un dilema que urge enfrentar. Y las experiencias chilena y peruana pueden orientar en ese camino.

## Notas

(1) El avance en la carrera en el escalafón SINEP, el cual reúne a los ministerios de la administración central, combina letras y números. Las letras (el sentido “vertical” de la carrera), avanzan de A a F, siendo la letra A la más alta y la C, aquella en la que comienza el tramo profesional. Asimismo, se avanza en la carrera de manera “horizontal” por número, de 1 a 10, en una combinación de antigüedad (cada tres años) y de evaluación de desempeño. En cambio, para avanzar de manera vertical (en el sentido de las letras) es necesario un concurso. Todo esto aplica a la planta permanente (art. 8 de la Ley Marco de Empleo Público) y a los contratos homologables a la misma (art.

9 de la misma Ley), que no tienen derecho a la estabilidad de los primeros ni pueden acceder a concursos para cargos directivos, más otras diferencias marginales. Puesto que el ingreso a la planta permanente se encuentra congelado, se generó una situación de grados extraordinarios para los servidores públicos que no pueden concursar una nueva letra ascendente pero que “corren” en el sentido horizontal por el paso del tiempo.

(2) El relevamiento de excepciones en los cargos con funciones ejecutivas de la administración central se realizó para un período de siete meses, entre noviembre de 2014 y mayo de 2015. Información sobre la cantidad total de cargos directivos se encuentra disponible en: [http://mapadeleestado.modernizacion.gob.ar/estructura\\_oescalar.php?n1=001](http://mapadeleestado.modernizacion.gob.ar/estructura_oescalar.php?n1=001), 20 de junio de 2017.

### Bibliografía

- Abarzúa, Eduardo (2008), “¿Una política sin políticos? La concursabilidad en el Sistema de Alta Dirección Pública”, Santiago, Universidad Alberto Hurtado (Observatorio Económico; N° 26).
- \_\_\_\_\_ (2010), “Las presiones y tensiones en el Sistema de Alta Dirección Pública”, Santiago, Universidad Alberto Hurtado (Observatorio Económico; N° 41).
- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; y Robinson, James (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation”, en *American Economic Review*, Vol. 91 N°5, pp. 1369-1401.
- Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2013), “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Carlos H. Acuña (ed.), Buenos Aires, Siglo Veintiuno Argentina; Fundación OSDE.
- Allison, Graham (1992), “La hechura de las políticas”, en *El estudio de las políticas públicas; la hechura de las políticas; problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis F. Aguilar Villanueva y Harold D. Lasswell (eds.), México, Porrúa.
- Aucoin, Peter (1990), “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, en *Governance*, Vol. 3 N° 2, pp. 115-137.
- Barberis, Peter (2011), “The Weberian Legacy”, en *International Handbook on Civil Service Systems*, Andrew Massey (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.

- BID (2006), "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", en *Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID, <https://publications.iadb.org/handle/11319/5895>, 21-06-2017.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente y Mario Sanginés (eds.), Washington, BID.
- Bryner, Gary (2003), "Public Organizations and Public Policies", en *Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Calvo, Ernesto y Murillo, María Victoria (2008), "¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino", en *Desarrollo Económico*, Vol. 47 N° 188, pp. 515-542.
- Chudnovsky, Mariana y Doussett Farjat, Micaela (2016), "Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas: la historia de las reformas del empleo público en Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 55 N° 217, pp. 315-341.
- Chudnovsky, Mariana y Iacoviello, Mercedes (2016), "El contexto político de las reformas burocráticas en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana", en *Buen Gobierno*, N° 21, julio-diciembre, pp. 20-49.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD. Aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.
- Corrales Angulo, Andrés A. M. (2010), "Diseño e implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú", documento presentado en el XV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2012), "Aportes del Cuerpo de Gerentes Públicos del reforma del servicio civil en el Perú", documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.

- \_\_\_\_\_ (2014), “Balance de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos del Perú”, documento presentado en el XIX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos (2011), “Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile: algunas lecciones de interés para países latinoamericanos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 49, febrero, pp. 99-122.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil”, Washington, BID (Nota Técnica; N° IDB-TN.86).
- Cortázar, Juan Carlos; Fuenzalida, Javier; y Lafuente, Mariano (2016), “Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado?”, Washington, BID (Nota Técnica; N° IDB- TN-1054), <https://publications.iadb.org/.../>, 14-06-2017.
- Dahlström, Carl; Lapuente, Victor; y Teorell, Jan (2012), “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”, en *Political Research Quarterly*, Vol. 65 N° 3, pp. 656-668.
- Decreto 993/91 (1991), “Decreto que aprueba el cuerpo normativo del Sistema Nacional de Profesión Administrativa”, Buenos Aires, Secretaría de la Función Pública, en *Boletín Oficial de la República Argentina*, aprobado el 27 de mayo.
- Decreto Legislativo N° 1024 (2008), “Decreto Legislativo que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos”, en *Código de Derecho Laboral. Volumen II: Régimen laboral del sector público*, Lima, Palestra Editores, aprobado el 21 de junio.
- DIPRES (2012a), Estadísticas de recursos humanos del sector público 2011-2012, Santiago, Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos, <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15676.html>, 07-08-2017.
- \_\_\_\_\_ (2012b), Informe de finanzas públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público 2013, Santiago, Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos, <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-15889.html>, 07-08-2017.
- \_\_\_\_\_ (2013), Período 2013, Santiago, Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos, <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-21672.html>, 07-08-2017.

- DNSC (2013), “Reporte estadístico mensual: Alta Dirección Pública”, Santiago, Dirección Nacional de Servicio Civil, febrero, <http://www.serviciocivil.gob.cl/reporte-estad%C3%ADstico-mensual-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%ABblica>, 20-06-2017.
- Echebarría, Koldo (2001), “Estrategias de cambio y contratos de gestión”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 al 9 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2006), “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, febrero, pp. 125-146.
- Echebarría, Koldo y Cortázar, Juan Carlos (2007), “Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina”, en *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Eduardo Lora (ed.), Washington, Banco Mundial; BID; Mayol Ediciones.
- Evans, Peter (1992), “The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, en *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press (Princeton Paperbacks).
- \_\_\_\_\_ (1996), “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 140, pp. 529-562.
- Evans, Peter y Rauch, James (1999), “Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 748-765.
- Ferraro, Agustín (2006), “Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, en *Latin American Research Review*, Vol. 41 N° 2, pp. 165-182.
- Geddes, Barbara (1996), *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

- Gouldner, Alvin W. (1964), *Patterns of Industrial Bureaucracy: a Case Study of Modern Factory Administration*, New York, Free Press.
- GOVERNA (2015), Consultoría para la evaluación del diseño, procesos y resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos; informe final, Lima, GOVERNA.
- Grindle, Merilee (1997), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Henderson, Jeffrey; Hulme, David; Jalilian, Hosein; y Phillips, Richard (2003), *Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction*, Manchester, Chronic Poverty Research Centre.
- Iacoviello, Mercedes (2009), "Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Chile", s.l., BID; Gobierno de Chile. Evaluación final del Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil.
- \_\_\_\_\_ (2011), "Diagnóstico institucional del servicio civil de Ecuador", s.l., BID.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú", Washington, BID (Nota Técnica; N° IDB-TN-845).
- Iacoviello, Mercedes y Chudnovsky, Mariana (2015), "La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina", s.l., Banco de Desarrollo de América Latina (Documento de Trabajo; N° 2015/02), <http://scioteca.caf.com/>, 15-06-2017.
- Iacoviello, Mercedes e Iturburu, Mónica (2014), "Planificación (¿estratégica?) de los recursos humanos en los gobiernos latinoamericanos", en *Planificación estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*, Jorge Walter y Diego Pando (comps.), Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político; Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa; Universidad de San Andrés.
- Iacoviello, Mercedes; Llano, Mercedes; y Strazza, Luciano (2011), "Profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina: algunas experiencias comparadas", documento presentado en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Argentina, 6, 7 y 8 de julio.

- \_\_\_\_\_ (2012), “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, pp. 45-82.
- Iacoviello, Mercedes y Pulido, Noemí (2012), “Representatividad, participación y política: nuevo foco para el viejo debate sobre la función pública en América Latina”, en *Buen Gobierno*, N° 12, pp. 95-114.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2005), “Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Ingraham, Patricia (2003), “Human Resource Management”, en *Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Kettl, Donald F. (2005), *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings Institution Press.
- Knack, Stephen y Keefer, Philip (1995), “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures”, en *Economics and Politics*, Vol. 7 N° 3, pp. 207-227.
- Lane, Jan-Erik (1993), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London, Sage.
- Lascoumes, Pierre y Le Galés, Patrick (2003), “Interest Groups and Public Organizations in Europe”, en *Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Llano, María Mercedes (2012), “Burocracia pública y sistema político en América Latina: factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región”, Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Tesis inédita.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile”, Washington, BID (Nota Técnica; N° IDB-TN-678).
- Lodge, Guy y Kalitowski, Susanna (2007), “Innovation in Government. International Perspectives on Civil Service Reform”, London, Institute for Public Policy Research, <http://www.ippr.org/publications/innovations-in-government-international-perspectives-on-civil-service-reform>, 17-06-2017.
- Longo, Francisco (2002), “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”, Washington, BID. Diálogo Regional de Políticas.

- Lira, Loreto (2013), "Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: un análisis empírico", en *Estudios Públicos*, Vol. N° 131, pp. 61-102.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 N° 3, pp. 681-712.
- Maxfield, Sylvia y Schneider, Ben Ross (1997), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- Moe, Terry (1984), "The New Economics of Organization", en *American Journal of Political Science*, Vol. 28 N° 4, pp. 739-779.
- \_\_\_\_\_ (1989), "The Politics of Bureaucratic Structure", en *Can the Government Govern?*, John E. Chubb y Paul E. Peterson (eds.), Washington, Brookings Institution.
- Moriconi, Martín (2011), "¿Propuestas o mentiras?: el discurso oficial sobre las reformas del Estado y la administración pública en Argentina (1983/2001)", en *Revista Iberoamérica Global*, Vol. 4 N° 2, noviembre, pp. 231-263.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- OECD (1993), "Public Management Developments: Survey 1990", Paris, OECD.
- Olsen, Johan P. (2008), "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 11 N° 1, pp. 13-37.
- Orlansky, Dora (2001), *Política y burocracia: Argentina 1989-1999*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani (Documentos de Trabajo; N° 26).
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, Addison-Wesley.
- Oszlak, Oscar (1979), "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en *Desarrollo Económico*, Vol. 19 N° 74, pp. 211-250.
- Pardo, María del Carmen (2005), "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio", en *Foro Internacional*, Vol. 45 N° 4, octubre-diciembre, pp. 599-634.
- Peters, B. Guy (1999), *La política de la burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (eds.) (2003), *Handbook of Public Administration*, London, Sage Publications.

- Piemonte, Víctor Manuel (2005), “El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la piedra fundamental”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Fondo de Cultura Económica.
- Przeworsky, Adam (1998), “El Estado y el ciudadano”, en *Política y Gobierno*, Vol. 5 N° 2, Segundo Semestre, pp. 341-379.
- Pulido, Noemí (2005), “El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Sacks, Audrey (2010), *Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government*, Washington, Banco Mundial.
- Secretaría de Hacienda (s.f.), “Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público”, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Subsecretaría de Presupuesto, <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dnoyssp/>, 21-06-2017.
- Shefter, Martin (1977), “Party and Patronage. Germany, England, and Italy”, en *Politics and Society*, Vol. 7 N° 4, pp. 403-451.
- Skocpol, Theda (2007), “El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Carlos H. Acuña (ed.), Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo; y Payne, Mark (coords.) (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina: informe 2006*, Washington, BID.
- Stepan, Alfred C. (1978), *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Svara, James H. (2001), “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”, en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 2, pp. 176-183.

- Toonen, Theo (2003), "Administrative Reform: Analytics", en *Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Van de Walle, Steven; Van Roosebroek, Steven; y Bouckaert, Geert (2005), "Annex: Data on Trust in the Public Sector", paper presented at the OECD Meeting of the Public Governance Committee at Ministerial Level, Paris, November 28.
- Waldo, Dwight (1987), "Politics and Administration: on Thinking about a Complex Relationship", en *A Centennial History of the American Administrative State*, Ralph Chandler (ed.), New York, Free Press.
- Weber, Max (1998), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2001), *¿Qué es la burocracia?*, México, Ediciones Coyoacán.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Weingast, Barry R. (1984), "The Congressional-Bureaucratic System: a Principal Agent Perspective (with applications to the SEC)", en *Public Choice*, Vol. 44 N° 1, pp. 147-191.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, Vol. 2 N° 2, pp. 197-222.
- Zuñanic, Laura; Iacoviello, Mercedes; y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2010), "The Weakest Link: the Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America", en *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), Washington, BID; Harvard University. David Rockefeller Center for Latin American Studies.