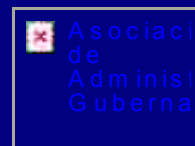


# Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*



Asociación de  
Administradores  
Gubernamentales



Revista  
Aportes

## EL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES Y SU INSERCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ing. Rafael C. Minsky (\*) (1)

### LA ADMINISTRACIÓN HASTA EL RETORNO A LA DEMOCRACIA

#### 1. El modelo de administración hasta el retorno a la democracia

En diciembre de 1983 la República Argentina retoma el camino del orden democrático, establecido en la Constitución Nacional de 1853. En los últimos 14 años transcurridos los sucesivos gobiernos, con idearios diferentes y pese a las dificultades económicas, políticas y sociales habidas en lo interno y a los cambios del contexto internacional, lograron mantener la continuidad del sistema democrático, afianzando la libertad en todas sus expresiones y controlando los pocos intentos de desestabilización. Aunque aún quedan aspectos institucionales que deben consolidarse, ya nadie desconfiaba de la capacidad y la continuidad del sistema.

El crecimiento de la actividad pública que se produjo durante más de 50 años generó un modelo de aparato administrativo basado en los siguientes factores:

- La supremacía de la administración nacional frente a las administraciones provinciales y municipales.
- El manejo político y sectorial de las entidades públicas por sobre la profesionalización y las necesidades globales.
- El crecimiento de las Fuerzas Armadas y su presencia activa en la administración civil.

El poder central fue concentrando los recursos públicos mediante la recaudación de impuestos aduaneros, a las rentas y a los consumos. Al mismo tiempo generó grandes entidades nacionales destinadas a la realización de obras y la prestación de servicios en todo el territorio del país, aún aquellos servicios de características locales. Si bien subsistieron algunos entes provinciales, su dimensión y acción quedaron minimizados frente a las de los organismos nacionales dedicados a la construcción y mantenimiento de caminos, a los servicios de agua y desagües, de provisión de energía, construcción de viviendas a los que se sumaban la red telefónica, los ferrocarriles, el correo y los bancos nacionales. Numerosas escuelas primarias, secundarias y terciarias se construyeron y administraron desde el gobierno federal en casi todas las provincias (la Constitución Nacional establece que la enseñanza primaria es responsabilidad de las provincias) y se crearon universidades nacionales en todo el país, incluso sustituyendo similares provinciales. La atención de la salud también se controló desde la administración central mediante numerosos hospitales y centros menores y programas de prevención.

Los continuos cambios en el poder político y una cultura clientelar dieron oportunidad al ingreso a la administración de los seguidores de los respectivos intereses de filiación, que fueron manteniendo su continuidad al amparo de un concepto equivocado de la estabilidad. Lo mismo sucedió con los representantes de los intereses sectoriales en un modelo de administración permeable a la creación de núcleos para la defensa de esos intereses. El poder de compra del Estado y su poder de regulación de la actividad económica eran los focos de atracción para el juego de influencias.

A partir de la segunda mitad de la década del '20 las Fuerzas Armadas tuvieron una influencia determinante en la administración pública y particularmente en la centralización del poder. Durante el período en análisis se hicieron cargo del poder político mediante golpes de estado en 1930, 1943, 1955, 1962 (en forma indirecta), 1966 y 1976, generando 24 años de dictaduras militares, durante las que se intervinieron las provincias y municipios, quedando sus gobiernos bajo dependencia del poder central, además dejaron de funcionar los poderes legislativos de todos los niveles. Aunque con características muy disímiles en cuanto a la forma que consiguieron su elección, fueron militares en actividad los presidentes que sucedieron a los primeros gobiernos de facto. El Gral. Agustín P. Justo (1932-1938) surgió de una elección proscripiva y el entonces Cnel. Juan D. Perón llegó a la presidencia con un amplio triunfo popular. La influencia militar en la política y la administración también se hizo notar en los

gobiernos de los Dres. Frondizi (1958-62) e Illia (1963-66) que, aunque democráticos en su forma, surgieron de procesos eleccionarios proscriptivos generados por gobiernos militares, y quedaron condicionados por esa debilidad y finalmente fueron derrocados por los mismos militares.

La mayor penetración militar en la estructura de gobierno se dio en la última dictadura, 1976-83, en ese período los militares ocuparon la mayor parte de los puestos políticos de la administración civil y los puestos de la primera línea administrativa. Establecieron una cadena de mandos asimilada a la militar, pues los distintos puestos eran ocupados en orden de jerarquía de acuerdo a los respectivos grados militares. Por primera vez incluyó un seudosistema legislativo integrado por miembros de las tres fuerzas. El final de esta dictadura tuvo características de retiro militar, ya que las fuerzas armadas, desprestigiadas a nivel nacional e internacional por la implantación del terrorismo de estado, forzaron una aventura guerrera externa en su intento de recuperar las Islas Malvinas, que demostró su ineffectividad estratégica, táctica y operativa. La situación creada dio paso al retorno de la democracia.

El modelo construido en base a esos factores tuvo las siguientes características:

- La Administración Nacional sobredimensionada que se extendía en todo el territorio y administraciones provinciales y municipales, desprovistas de los recursos mínimos para el cumplimiento de sus obligaciones, con superposiciones en sus prestaciones.
- Abultado déficit del sector público solventado mediante la creación de moneda y el endeudamiento, con el consiguiente costo inflacionario.
- Una cultura corporativa donde cada una de los sectores de la administración trabajaba en los modelos particulares, sin generar propuestas generales ni mecanismos de coordinación intersectorial. Se apoyaban en tecnocracias fluctuantes que actuaban en función de diversos intereses.
- En ese mismo marco funcionaban las concertaciones económico-sociales, por lo que los diversos intereses involucrados podían penetrar en el marco institucional y administrativo en el juego del lobby y reparto de prebendas, protegiéndose mediante una máquina burocrática para los procedimientos administrativos y la toma de decisiones.
- Desprestigio de la Administración Pública ante la sociedad por considerarla ineficaz e ineficiente, extractora de recursos para volcarlos en su propio consumo.
- Carencia de una carrera administrativa basada en la capacidad profesional y el mérito laboral, desalentando a quien quisiera desarrollarla con honestidad y vocación de servicio.

Descrédito del empleo público por ser considerado un trabajo con beneficios sociales privilegiados, que no requería mayor esfuerzo ni responsabilidad.

## **2. Las normas administrativas**

Los principales cuerpos normativos de la Administración Pública Nacional fueron sancionados durante gobiernos militares. Estos eran la Ley de Contabilidad de 1956, recientemente reformada por la Ley de Administración Financiera de 1993, la Ley de Procedimientos Administrativos de 1972, aún vigente con ligeras modificaciones, el Régimen Jurídico Básico para la Administración Pública Nacional de 1980, totalmente vigente, y el Escalafón General de 1973, que fuera sustituido por el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en 1993. Las normas fueron sancionadas por regímenes de facto, que asumían funciones ejecutivas y legislativas, donde el propio poder administrador ordenaba sus mecanismos de regulación y control. El otro cuerpo fundamental para el funcionamiento de la administración pública es la Ley de Presupuesto Nacional, que debe sancionar la Legislatura antes del inicio de cada ejercicio anual.

La Ley de Contabilidad establecía el sistema de contabilidad pública, los mecanismos de control con la creación del Tribunal de Cuentas de la Nación y el régimen de contrataciones del Estado (que aún está vigente). Quizás debido a sus rigideces, que imponían procedimientos burocráticos de control interno, la ley dio lugar a permanentes evasiones a sus reglas. La principal evasión se producía desde el propio gobierno, al no cumplir con los plazos que la Ley establecía para la sanción del Presupuesto Anual de Gastos y Recursos, recurriéndose a la prórroga del presupuesto del año anterior que se permitía como excepción. En una economía permanentemente inflacionaria cambiaba la relación de valores económicos permanentemente por lo que era necesario recurrir a procedimientos extraordinarios para cubrir los gastos. El presupuesto se convertía en una simple rendición de cuentas sin control alguno.

La Ley de Procedimientos Administrativos es un manual de indefensión del administrado frente a la administración. Los procedimientos establecidos avalan todas las posibilidades de evadir responsabilidades, ponen al administrado en el rol de impulsor de las actuaciones, aunque el texto expresa lo contrario valora más las formalidades que las cuestiones de fondo. Es el

sostén del autoritarismo burocrático. Una reforma de 1992 exige la asignación de responsables específicos para cada actuación, sin embargo, tiene escasa aplicación.

El Régimen Jurídico Básico se aplica al sector de la administración no comprendido en convenciones colectivas de trabajo (la mayoría de éstas eran para empresas públicas que han sido privatizadas) ni en los estatutos especiales (fuerzas armadas y de seguridad, cuerpo diplomático) ni a quienes ostentan cargos de carácter político. Establece el conjunto de derechos y deberes de los empleados comprendidos respecto a su actividad laboral. El régimen garantiza la estabilidad, la carrera, el goce de beneficios, establece el sistema sancionatorio. No abre la posibilidad de participación gremial ni grupal en la defensa de los derechos del trabajador. Cabe mencionar que fue promulgado en 1980 después de una fuerte purga en la administración, mediante el uso de un sistema de prescindibilidad (despido) por razones de mejor servicio que se utilizó para persecuciones ideológicas. Está sospechado de tratar de proteger a quienes ingresaron durante la dictadura paradójicamente, no abre la posibilidad para un sistema de despido similar al utilizado.

El Escalafón General para el Personal de la Administración, decreto 1428/73 estaba basado en una relación biunívoca entre función y categoría del agente, el régimen de organización estructural, sancionado contemporáneamente, estaba sustentado en la misma relación. Con ello resultaba imposible el desplazamiento de los funcionarios y el ascenso sólo podía obtenerse ante la vacancia de un cargo, salvo en los niveles inferiores del agrupamiento administrativo y en los agrupamientos profesional y técnico donde se avanzaba por antigüedad. El escalafón establecía normas de ingreso desde las categorías inferiores de cada agrupamiento y concurso de antecedentes que quedaron rápidamente suspendidas. En los últimos años, como sucede con toda norma basada en la rigidez, quedó desvirtuada por múltiples usos de categorías superiores para funciones subalternas y el achatamiento producido como forma de mejora salarial.

Aprovechando la intervención de los estados provinciales, estos cuerpos normativos se trasladaron a la mayor parte de las respectivas administraciones, generando culturas similares.

### **3. La formación de recursos humanos para la administración pública**

Hasta la reinstauración de la democracia habían sido muy pocos los intentos de formación de administradores públicos o de personas que tuvieran una visión global de la administración pública. Las únicas fueron las escuelas de organización y métodos, tendientes a sistematizar las estructuras burocráticas con fuerte influencia tayloriana. Durante el gobierno del Dr. Frondizi se creó el Instituto Superior de Administración Pública con el objetivo de investigar sobre la administración y capacitar a sus agentes, tuvo efímera vida. En 1973, con objetivos similares se creó el Instituto Nacional de Administración Pública (I.N.A.P.). La caída del gobierno que le dio vida en marzo de 1976 encontró al I.N.A.P. en plena etapa de organización. Durante el proceso militar el I.N.A.P. se organizó Cursos Superiores de Administración Pública, con el intento de capacitar a los agentes en la aplicación de normas y procedimientos generales de la administración. Los cursos eran regulares de un año de duración o intensivos de cuatro meses con dedicación parcial de los alumnos compatible con su jornada laboral. La asistencia era optativa y los agentes egresados recibían una bonificación del 15% en sus haberes mensuales, que no era compatible con la bonificación por título universitario (25%).

Probablemente el único sector de la administración que contó con oportunidades de capacitación en todos los aspectos vinculados con la administración del Estado eran las Fuerzas Armadas. A través de diversas escuelas internas, y también en ámbitos internacionales, los oficiales del Ejército, la Marina y la Aeronáutica e inclusive los de las fuerzas de seguridad nacionales, tenían acceso a conocimientos vastos e integrales de la administración. Era una forma de prepararse para el ejercicio del poder en cualquier posición que les pudiera corresponder. Esta preparación estuvo cargada de valores corporativos e ideologías marcadas por la influencia de las derechas europeas y un acentuado maccarthismo. La defensa nacional y la seguridad interior fueron los fines principales de su acción política y administrativa.

La necesidad de los distintos sectores de incrementar la capacidad técnica de la administración para la planificación, ejecución y operación de obras y proyectos de infraestructura motivó la creación de escuelas específicas, mediante convenios entre las entidades públicas patrocinantes y la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Se dictaron cursos de posgrado de un año de duración y dedicación exclusiva con selección previa para el otorgamiento de becas, asegurando a los egresados su incorporación a las respectivas entidades o similares de provincias. Asimismo las entidades patrocinantes enviaban a técnicos de sus planteles. Estos proyectos se originaron a partir de 1958 y algunos de ellos continúan como institutos de posgrado, aunque las respectivas empresas públicas hayan sido privatizadas. En ese marco se inscriben:

- Escuela de Ingeniería Ferroviaria, convenio con Ferrocarriles Argentinos.
- Instituto del Petróleo, convenio con Yacimientos Petrolíferos Fiscales
- Escuela de Ingeniería de Caminos, convenio con la Dirección Nacional de Vialidad.
- Instituto de Ingeniería Sanitaria, convenio con Obras Sanitarias de la Nación.

La capacitación alcanzaba, en todos los casos, a la profundización de conocimientos técnicos específicos de los ingenieros y otros profesionales convocados. Si bien facilitaba el ingreso e inicio de carrera en el organismo respectivo, éste no era el único medio para lograrlo.

En el ámbito de la capacitación sectorial con salida laboral en el sector público, el Ministerio de Educación se ocupó de la formación de docentes en todos los niveles, mientras que desde el área de Salud se impulsó la formación de médicos sanitarios, administradores hospitalarios y técnicos en diversas especialidades convergentes, mediante convenios con universidades y otras entidades también fomentó la especialización médica mediante residencias y las escuelas de enfermería para atender necesidades hospitalarias.

Las complejidades de las relaciones internacionales obligó a la profesionalización del Cuerpo Diplomático, mediante la creación de la carrera respectiva con ingreso mediante una etapa de capacitación previa. Para ello se creó, en abril de 1963, el Instituto de Servicio Exterior de la Nación (I.S.E.N.) en la Cancillería. Este fue el primer precedente de ingreso a un sector de la administración civil con requisito de capacitación específica previa, sin embargo no es el único medio de ingreso a la diplomacia, pues también se ingresa por designaciones de carácter político.

Las universidades tanto públicas como privadas no mostraron mayor interés en la profesionalización de la administración pública, salvo los casos de convenios con organismos públicos. La Contabilidad Pública era una asignatura opcional en la Facultad de Ciencias Económicas. El Derecho Administrativo dio lugar a importantes desarrollos doctrinarios, pero los especialistas más reconocidos se encontraban en estudios jurídicos dedicados a litigar contra el Estado.

El Cuerpo de Abogados del Estado era una adhesión a normas generales y se integraba con los profesionales miembros de las áreas jurídicas de los organismos públicos, pero no se requería capacitación previa y la dependencia del órgano superior, Procuración General del Tesoro, sólo significaba una instancia en la solución de dictámenes controvertidos y el asesoramiento en problemas complejos.

## **FORMACION DEL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

### **1. Necesidades de mejoramiento cualitativo en la administración pública**

Para resumir el estado de la administración cuando asumió el primer gobierno democrático recordamos un comentario de Oscar Oszlak emitido en el número 1 de la revista Aportes: "El nuevo gobierno encontró una burocracia desmoralizada, caracterizada por una evasión general de responsabilidades. Se consideraba una tarea imposible lograr imponer nuevas reglas de juego a un aparato estatal tan cargado de resabios culturales e institucionales de cambiantes y heterogéneos regímenes políticos".

En esos momentos el Estado Federal era el sostén de un estado de bienestar que se estaba agotando sumergido en problemas económicos y políticos. Como se ha dicho una parte importante de este modelo era el estado productor de bienes y servicios de valor comercial. Cada una de esas unidades funcionaba con atraso tecnológico, ineficiencia y déficit económico-financiero.

Como hecho positivo hacia un modelo más abierto de administración desaparece la influencia militar en la administración civil. Luego de la Guerra de Malvinas los militares habían abandonado gran parte de los cargos superiores de la administración, de naturaleza política y los mandos medios, dejando los primeros en manos de civiles adictos y quedando los segundos vacantes o permeables al ingreso de oportunistas. Al producirse el cambio político el nuevo gobierno debió en primer lugar ocupar los cargos políticos (ministros, secretarios, subsecretarios, asesores, administradores de organismos descentralizados) con los perfiles adecuados a las políticas que se pensaban desarrollar. Para los mandos medios se respetó a quienes por trayectoria técnica no merecían objeciones y se convocó a personas de confianza técnica y/o política para completar los cuadros.

A partir de la necesidad de generar un cambio en la administración para darle un perfil de excelencia técnica, insuflarle valores democráticos y ponerla efectivamente al servicio de la sociedad, dentro del personal de la administración pública podían encontrarse las siguientes combinaciones posibles de valores:

- Quienes tenían solvencia técnica, adherían ideológicamente a la democracia incipiente y tenían actitud positiva hacia el cambio.
- Quienes tenían solvencia técnica, adherían ideológicamente a la democracia incipiente y no eran proclives al cambio.
- Quienes tenían solvencia técnica, no adherían ideológicamente a la democracia incipiente y no aceptaban el cambio.
- Quienes carecían de solvencia técnica, adherían ideológicamente a la democracia incipiente y tenían actitud positiva hacia el cambio.
- Quienes carecían de solvencia técnica, no adherían ideológicamente a la democracia incipiente y no aceptaban el cambio.

Lo difícil era hallar funcionarios con conocimientos globales de la administración, que la hubieran transitado horizontalmente y cumplieran las primera combinación de valores.

Se pusieron en marcha distintos proyectos, los de corto plazo tendían a buscar dentro de cada organismo las salidas coyunturales para la instrumentación de la nueva agenda política pero sin apuntar hacia un cambio global en la administración. Los de medio y largo plazo se fundaban en la creación de la Secretaría de la Función Pública como órgano destinado a modernizar tecnológicamente a la administración. El I.N.A.P. como organismo descentralizado quedó también en el mismo marco político, presidido por el Secretario de la Función Pública, e impulsó la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías de gestión. En ambos organismos la conducción se conformó con reconocidas personalidades en el estudio y análisis de los sistemas administrativos.

En ese contexto surge el Cuerpo de Administradores Gubernamentales con el fin de apuntar a un mejoramiento cualitativo de los recursos humanos del sector público. Sus ideólogos, en un marco de definiciones aún ambiguas lo veían como una elite capaz de gerenciar un cambio en la Administración Pública Nacional, caracterizada por sus procedimientos burocráticos y sus atrasos tecnológicos. Ello no incluía una reforma del Estado, sino la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia del aparato público. Los procesos de privatización recién comenzaban a aparecer en la agenda política, probablemente con más denostadores que defensores, salvo en aquellos casos de las estatizaciones que se habían realizado con el propósito de -salvataje- de empresas. Tampoco se hablaba de desregulación de la economía y sólo habían aparecido algunos intentos descentralizadores.

## 2. Un nuevo modelo

En la declaración de propósitos que integra como anexo III el Decreto 2098/87 (Normativa del Cuerpo de Administradores Gubernamentales) se enuncia esta línea de pensamiento, donde el Cuerpo nace como una avanzada en el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos disponibles en el sector público. Había que lograr el perfil de funcionario con solvencia técnica, con plena identificación con la democracia, con actitud para liderar el cambio, capaz de recorrer la administración y obtener una visión global de la misma.

El Cuerpo generaba nuevas expectativas por responder a condiciones inéditas de:

- Reclutamiento de funcionarios.
- Selección, capacitación e ingreso en la administración.
- Carrera profesional y administrativa.
- Condiciones laborales e inserción en los entes públicos.

Aunque estaba basado en los programas de la Escuela Nacional de Administración de Francia (E.N.A.) para la formación de administradores civiles se impusieron algunas diferencias en cuanto a adecuar la selección y la capacitación a las necesidades locales, también se establecieron diferencias en cuanto a la salida laboral, ya que mientras los egresados franceses tenían distintas posiciones fijas en la administración con competencia interna para obtenerlas, los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales trabajarían en destinos asignados por su conducción política.

## 3. El ingreso al Cuerpo de Administradores Gubernamentales

### 3.1 Reclutamiento

En el reclutamiento de los aspirantes a integrar el Cuerpo de Administradores Gubernamentales se buscó:

- Incluir a aquellos funcionarios que, además de cumplir ciertas condiciones personales, tuvieran solvencia técnica, ideología democrática y actitud positiva al cambio.
- Que participen funcionarios de todos los sectores de la administración pública nacional, incluyendo los organismos descentralizados y las empresas del estado.
- El ingreso a la administración de quienes, con valores similares, demostraran vocación para el servicio público.
- La apertura a profesionales universitarios de todas las ramas y a funcionarios públicos que, sin contar con título de ese nivel,

ejercían las funciones de más alto rango.

- Edades compatibles con un desarrollo completo de la carrera.

En los tres primeros programas se abrieron dos canales de ingreso: el interno de la administración -funcionarios de planta permanente- y el externo abierto. En ningún era necesario presentar antecedentes laborales. La única condición era atravesar una etapa rigurosa de selección y capacitación, impermeable a cualquier influencia extraña.

El curso de formación tiene dedicación exclusiva. Para ello la norma prevé que a los funcionarios el organismo de origen les debe conceder una licencia con goce de haberes durante el programa de formación y los no funcionarios reciben una beca a cargo del I.N.A.P.

### **3.2. Selección**

Para los dos primeros programas se establecieron dos padrones paralelos de postulantes, uno de funcionarios y otro de no funcionarios de cada padrón 30 personas iban a ser incorporadas al curso de formación con el objetivo de ingresar al Cuerpo. Ambos padrones atravesaron los mismos exámenes iniciales de conocimientos generales y capacidad de razonamiento, comprensión de textos, análisis y síntesis de situaciones. Los primeros 90 postulantes de cada padrón, elegidos en esas pruebas (evaluadas por el sistema de anonimato), se incorporaron a un curso eliminatorio, dado en seis comisiones integradas cada una por 15 postulantes de cada padrón. El curso, de tres meses de duración, constaba de cuatro asignaturas vinculadas al perfil buscado, entrevistas personales y valoración conceptual. Estas selecciones estuvieron a cargo del I.N.A.P.

Para los siguientes programas no varió el estilo de las pruebas iniciales pero el curso eliminatorio fue reemplazado por entrevistas y tests psicológicos y de integración grupal. En el tercer programa se previeron 75 ingresos donde los no funcionarios fueron 40 y los funcionarios 35 debido al desbalance de inscripción entre ambos padrones. Para el cuarto llamado, con una previsión de 30 ingresos, se hizo un sólo padrón general. En estos programas la selección también fue responsabilidad del I.N.A.P. pero su ejecución estuvo a cargo de administradores gubernamentales.

Entre el tercer y cuarto programa se había iniciado otro programa de formación, que fue interrumpido luego de tomarse la primera prueba eliminatoria debido a la crisis económica que atravesaba el país y por haberse adelantado la fecha de recambio de gobierno constitucional. Quienes aprobaron ese primer examen fueron invitados a ingresar al cuarto programa a partir de la segunda prueba.

### **3.3 Curso de formación**

El curso de formación (30 meses los dos primeros programas y 24 meses los dos últimos) es responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública.

A su inicio los cursantes firman un compromiso de seis años mínimos de prestación de servicios en la administración pública. Quienes no lo cumplieran se obligan a resarcir económicamente a la administración, siempre que no existiesen causas justificadas.

Durante el curso, además de la parte académica, los futuros administradores gubernamentales tuvieron oportunidad de tener su primer contacto con la administración y aplicar las habilidades adquiridas, mediante un sistema de pasantías. Para los funcionarios significó empezar a explorar lugares desconocidos, para los no funcionarios su primera valoración de la administración pública. Estas experiencias se desarrollaron sin inconvenientes en todos los programas y la mayor parte dejaron valiosos productos.

### **3.4 Ingreso**

Al concluir los respectivos programas de formación los egresados se incorporan inmediatamente a la administración pública como integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

En todos los casos la entrega de diplomas de aprobación del curso las hizo el Presidente de la Nación, el Dr. Raúl Alfonsín a las dos primeras promociones y el Dr. Carlos Menem a la tercera y cuarta. Las ceremonias se realizaron en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno y estuvieron presentes ministros y legisladores. Los Jefes de Estado dieron en esos actos la bienvenida a los nuevos funcionarios depositando en ellos su confianza y ratificando los objetivos del Cuerpo.

## **4. Resultados del ciclo de ingreso**

El cumplimiento del ciclo descrito de reclutamiento, selección, capacitación e ingreso es el único medio para poder integrar el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Constituye una experiencia inédita hasta ese momento y única hasta el presente en la administración civil, sólo en las fuerzas armadas y de seguridad se requiere capacitación específica previa.

El celoso mantenimiento de sus normas y procedimientos logró que:

- No hubiera ningún tipo de discriminación política, racial, religiosa ni social.
- En la selección se valorara lo objetivo sobre lo subjetivo.
- La competencia en la selección no creara conflictos externos.
- La relación numérica entre postulantes iniciales y egresados avale la calidad del producto.
- La profesionalidad y la ética sean los valores internos máspreciados.
- El esfuerzo requerido para el ingreso se refleje en los altos índices de continuidad.
- Se reuniera un conjunto multidisciplinario integrado por profesionales de casi todas las ramas del conocimiento.
- Se reunieran variadas experiencias en distintos sectores la administración pública y las provenientes del ejercicio profesional privado con las modernas teorías de flamantes egresados de las universidades.
- Concurrieran profesionales del sector público que no tenían empleos de tipo político y buscaran potenciar su capacidad profesional en pos de un mejorar la administración pública.
- Concurrieran profesionales externos con auténtica vocación de servicio público

El sistema tuvo que soportar algunas presiones tales como:

- La resistencia de algunos organismos públicos a la obligación de conceder licencia a sus funcionarios, considerando además que al terminar su capacitación no volverían a desempeñarse allí. Sus presiones tuvieron éxito en algunos casos y los afectados se vieron obligados a dejar el ciclo cuando ya habían atravesado las primeras etapas.
- La pretensión de profesionales que habían recibido capacitación similar en el exterior para que se les diera equivalencia y se los incluyera directamente en el Cuerpo.
- Cursantes que intentaron valerse de conexiones políticas para protegerse de un rendimiento insuficiente.

La evolución del cuerpo a partir del primer programa de formación se observa en el Anexo 2.

## **5. Comentarios sobre las fases del sistema de ingreso**

### **5.1 Sobre el reclutamiento y la inscripción:**

En los distintos programas incidieron para la inscripción:

- El momento político y las expectativas que despertaba el proyecto, que influyeron positivamente sobre el primer llamado.
- La difusión dentro y fuera de la administración pública, que fue más intensa en el tercer y cuarto programa.
- Las perspectivas salariales respecto del resto de la administración pública y el empleo privado, que incidieron negativamente en el segundo llamado.
- El decrecimiento de funcionarios públicos en condiciones de ingresar al programa incidió en los últimos llamados para la inscripción por ese canal y se compensó con menores posibilidades de empleo en el sector privado.

### **5.2 Sobre la selección**

El cuidado tenido en el mantenimiento del secreto previo y del anonimato en las primeras pruebas de selección no mereció objeciones y evitó cualquier tipo de sospecha. En este tipo de pruebas siempre hay un factor suerte que puede haber favorecido a quienes tuvieran más conocimientos previos en las temáticas abordadas pero para la aprobación definitiva debieron revalidar sus méritos y condiciones en las etapas siguientes.

Los cursos eliminatorios crearon mayores condiciones de competitividad y, al mismo tiempo, promovieron los primeros contactos entre los postulantes. A pesar de que se respetaron los canales de ingreso los funcionarios tuvieron la ventaja de mantener su sustento por tener licencia en sus organismos. El sistema por entrevistas laborales y pruebas psicológicas redujo costos y el nivel de competitividad y eliminó ventajas entre funcionarios y no funcionarios.

### 5.3 Sobre el Curso de Formación

El curso de formación, en sus fases teórica y práctica, debe verse como etapa necesaria y obligatoria para la integración del Cuerpo y su contacto con la administración pública. El resultado más convincente de estos cursos es la solvencia con que los administradores gubernamentales pudieron ingresar a la administración.

Tanto el contenido curricular como el sistema pedagógico han ido sufriendo modificaciones a través de los sucesivos programas. Se pasó de esquemas fuertemente teóricos a modelos más prácticos. Esta revisión será constante como fruto de la experiencia acumulada y las necesidades advertidas.

Del curso se pueden destacar los siguientes resultados positivos:

- La integración grupal y multidisciplinaria, con la búsqueda de nivelación de conocimientos.
- La nueva visión global de la administración que pudieron tener funcionarios procedentes de una burocracia sectorizada.
- Una sólida formación en materia de políticas públicas,

formulación de proyectos y capacidad de intervención en procesos de cambio.

- Que los nuevos funcionarios llegaran a la administración desde una observación global.
- Para las dos últimas promociones el acercamiento con los administradores gubernamentales en funciones.

Como elementos a corregir en el futuro podemos observar:

- Cierta nivel de escolarización que derivó en un exagerado sentido de pertenencia a cada una de las promociones, e incluso a grupos de afinidad dentro de las mismas, que aún se proyecta en el Cuerpo.
- La necesidad de lograr la presencia permanente de funcionarios de primer nivel y personalidades políticas de todos los sectores para que reconozcan a los administradores gubernamentales desde su formación y contribuyan desde su visión a la misma.
- Que los egresados no tengan acceso a un título académico, pese a que las exigencias y capacitación son más intensivas que las de maestrías o títulos similares reconocidos a ese nivel.

## 6. La carrera del administrador gubernamental y su inserción en la administración pública

### 6.1 El nuevo estatuto

La carrera profesional de los administradores gubernamentales debe ser acorde con su modelo de inserción en la administración pública. Para que ello fuera posible fue necesario dictar un estatuto particular con normas que se apartaran de las generales de la administración. El estatuto, además de afirmar el sistema de ingreso, otorga al Cuerpo dependencia jerárquica de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación. Estas normas tienen en cuenta particularidades no permitidas en los regímenes generales vigentes tales como:

- Doble dependencia, jerárquica de la Secretaría de la Función Pública y funcional del organismo donde se prestan los servicios.
- Ejercicio de funciones de nivel superior (planeamiento, conducción, asesoramiento, organización y coordinación) en cualquier



organismo de la administración pública nacional y por un plazo máximo de 3 años.

- Permitir la desafectación funcional de los administradores gubernamentales cuando no se cumplan las condiciones generales de la demanda.
- Independencia entre función ejercida y categoría escalafonaria.
- Carencia de jerarquías internas, todos los administradores gubernamentales están en condiciones de ejercer las mismas funciones, cualquiera sea su categoría escalafonaria.
- Precarización de la estabilidad por bajo rendimiento.
- Desarrollo de carrera por mérito y capacitación.
- Incompatibilidad absoluta con otras funciones públicas, excluyendo sólo la docencia universitaria.
- Dedicación full-time, con carga horaria mínima igual a la de los niveles más altos del escalafón general, y disposición permanente.
- Régimen de licencias más exigente que el general, excluyendo todas las franquicias por asuntos personales.
- Impedimento para el retorno al Cuerpo por renuncia o exclusión.

Estos lineamientos pretenden:

- Asegurar la movilidad como característica de funcionamiento del Cuerpo y aprovechamiento de sus recursos humanos en todo el ámbito administrativo.
- Asignar a los administradores gubernamentales en los respectivos destinos de acuerdo a su perfil y las funciones a ejercer.
- Minimizar los efectos del sectorialismo en la administración pública.
- Estimular el crecimiento profesional permanente individual y colectivo.
- Preservar al Cuerpo de conflictos ajenos.
- Movilizar cambios en las relaciones laborales dentro del sector público.

Este modelo se enfrenta con la cultura histórica de la administración pública, generando los siguientes inconvenientes:

- Los celos sectoriales frente a la doble dependencia.
- La resistencia a otorgar funciones de alto nivel a funcionarios ajenos a los respectivos sectores.
- La rotación del administrador gubernamental cuando ya ha ganado la confianza de la estructura donde presta servicios.
- Conflictos generados cuando, por razones de mejor aprovechamiento se trasladan a los administradores gubernamentales cuya misión se considera cumplida en el destino.
- La discontinuidad de la carrera de los administradores gubernamentales que se acogen a licencias para ocupar cargos de nivel político.

La determinación de responsabilidades de conducción cuando la asistencia del Cuerpo se hace mediante grupos de trabajo.

## **6.2 Remuneración de los administradores gubernamentales**

La carrera profesional del administrador gubernamental está compuesta de niveles y grados. El ascenso de grado es por rendimiento, el ascenso de nivel es por rendimiento y capacitación. La remuneración mensual incluye exclusivamente dos conceptos: la asignación de la categoría o nivel y el adicional por grado. El primero está compuesto de tres conceptos fijos para cada nivel, prácticamente iguales entre sí, y el segundo es el equivalente al 6,7% de la asignación de la categoría por cada grado obtenido sobre el inicial del nivel.

Durante los primeros años del Cuerpo, los administradores gubernamentales obtuvieron remuneraciones superiores a las máximas del escalafón general, ello debido a depresiones en los salarios de estos funcionarios, ya que otros escalafones de la administración pública centralizada y descentralizada, del Poder Judicial y del Poder Legislativo tenían ingresos superiores. Posteriormente los salarios de los altos niveles superaron a los de los administradores gubernamentales. El salario actual es similar a los niveles gerenciales medios y bajos de las empresas privadas.

Al iniciarse la labor del Cuerpo se notaron algunas resistencias en la administración pública debido a la diferencia salarial, donde se hacía hincapié sobre el caso de jóvenes que recién ingresaban a la administración, dando motivo a varias embestidas contra la carrera del administrador gubernamental. Al mejorarse la situación general no hubo más objeciones. Los gremios estatales siempre aceptaron la carrera y remuneraciones asignadas al Cuerpo. En realidad, teniendo en cuenta los procesos de selección y capacitación y las funciones que desarrolla, es el Cuerpo el que ahora presenta retraso salarial.

### 6.3 Evaluación de desempeño

La evaluación de desempeño es un componente básico en la carrera del administrador gubernamental, por ser determinante de su ascenso. Quien no alcance el ascenso en un tiempo máximo de permanencia en cada grado será excluido del Cuerpo. Por ello se ha sido muy cuidadoso en el sistema adoptado donde la decisión la toma el Secretario de la Función Pública, previo dictamen de un consejo de evaluación que se nutre de información provista del seguimiento del trabajo del administrador gubernamental por parte de la conducción operativa del Cuerpo, de los informes producidos por los funcionarios a los que reportó y por el propio interesado. Se hace un balance pormenorizado del rendimiento y del cumplimiento de las condiciones estipuladas para el perfil del administrador gubernamental.

### 6.4 Inserción en la administración pública

En los títulos siguientes se hará un análisis de la evolución de la administración pública y sus influencias recíprocas con el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. El rol del administrador gubernamental es un tema en permanente revisión, por lo que se ha convertido en una muletilla en los foros internos de discusión. Debe ser así en una administración que enfrenta continuos cambios, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales por la experiencia que va acumulando, su multiplicidad profesional y su independencia sectorial es el conjunto de recursos humanos más dúctil para acompañar esos cambios, modificando su rol en la medida que las circunstancias lo hagan necesario, siempre que se aprovechen sus valores intrínsecos y su capacidad instalada.

El administrador gubernamental se inserta a la administración como "experto generalista", capacitado para servir de nexo entre los decisores políticos y la administración profesional sumergida en el modelo descripto. Posteriormente opera en la producción de profundos cambios en el aparato administrativo, con lo que ayuda al mejoramiento cualitativo de los recursos humanos y a una recomposición de las relaciones entre los cuadros políticos y técnicos. Allí comienza un nuevo rol donde el Cuerpo es necesario para el diagnóstico organizacional, los cambios tecnológicos y la instrumentación de políticas de innovación, reestructuración y reconversión.

Otra discusión aun no definida es sobre la medición de los resultados y sus beneficiarios, se basa en tres opciones:

- Los resultados del Cuerpo deben referirse exclusivamente a las políticas globales de su conducción superior.
- Los resultados del Cuerpo deben satisfacer exclusivamente las políticas de los organismos donde prestan servicio sus integrantes.
- El Cuerpo debe actuar como una consultora pública que mida sus resultados por las economías que obtiene con su intervención.

La cuestión se dirimirá cuando se evalúe que las economías que produce el Cuerpo sirven a la eficiencia de las políticas particulares de cada organismo y a la eficacia de las políticas globales de la administración, lográndose los indicadores necesarios para su medición.

## 1. La modernización y la reducción del Estado

Desde diciembre de 1983 se sucedieron, mediante elecciones legítimas, en la Presidencia de la Nación el Dr. Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical), hasta julio de 1989, y el Dr. Carlos S. Menem (Partido Justicialista) quien, tras la reforma constitucional de 1994, fue reelegido para el período 1995-99. Si bien ambos gobiernos aplicaron políticas diferentes en cuanto al rol del Estado y las funciones de la administración, y los respectivos núcleos partidarios mantienen posiciones enfrentadas, existe un reconocimiento mutuo entre ambos: el primer gobierno consolidó el funcionamiento de la democracia y el segundo estabilizó el sistema económico.

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que sirvió efectivamente durante un lapso muy corto a la administración del gobierno que lo creó, está plenamente imbuido de las consignas democráticas que dicho gobierno impulsó para la reorganización institucional y fue uno de los principales operadores de las reformas administrativas y económicas que llevó a cabo el gobierno que lo sucedió.

En el capítulo anterior se describió sintéticamente la situación de la administración pública en el momento de creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Los primeros cambios tendían hacia un conocimiento real de lo que sucedía y a la democratización de las instituciones. El país recomenzó su vida democrática con la investigación y el juzgamiento del avasallamiento de los derechos humanos y las atrocidades cometidas durante la última dictadura, la recuperación por la derrota en la Guerra de Las Malvinas, una grave crisis económica, con inflación ascendente, y un reclamo general de satisfacción de necesidades que desbordaba la capacidad del Estado para atenderlas, urgido por su propia necesidad de reducir el gasto ante el excesivo endeudamiento.

Si se analizan los resultados alcanzados en este período respecto a la transformación del Estado, las concreciones fueron mínimas. La falta de resultados en la estabilización económica, con el fracaso de sucesivos planes, que finalmente produjo la crisis hiperinflacionaria que obligó a adelantar la transmisión del mando al gobierno electo, derivó en pérdida de confianza y derrota electoral del partido gobernante. Sin embargo, se echaron bases hacia la modernización tecnológica y el redimensionamiento de la administración, entre ellas:

- Comienzo del debate sobre la privatización de los servicios públicos
- Relevamiento del aparato administrativo central y sus recursos
- Ingreso de los sistemas informáticos.
- Redefinición de las relaciones entre la administración y la sociedad.
- Programas de retiro voluntario y jubilación.
- Proyectos de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías de gestión.
- Reducción de gastos suntuarios e improductivos.

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales contribuyó con estos procesos durante su etapa formativa (pasantías) y en su primer año y medio de servicio efectivo.

La urgencia de contar con recursos humanos en el corto plazo dio lugar a la primera crisis para el Cuerpo. A poco más de dos años de su creación, con las dos primeras promociones en proceso de formación se alejó de su cargo por razones de salud, falleciendo días más tarde, el Secretario de la Función Pública e inspirador del proyecto Agrimensor Jorge Roulet. En su sucesión se planteó oposición a la continuidad porque su proyección de largo plazo no era compatible con las necesidades coyunturales.

Finalmente se decidió seguir la tesis inicial de seguir construyendo para el futuro.

La democracia avivó el interés por el sector público en el ámbito académico y universitario. Centros de investigación, que anteriormente trabajaban en núcleos reducidos y cerrados, llevaron sus ideas al debate y la discusión pública, ampliando sus respectivos círculos. Lo mismo sucedió en las universidades donde se intensificaron las carreras y los posgrados en relación con la política y la administración pública y se fortificaron las cátedras de pregrado de carreras vinculadas. En la Universidad de Buenos Aires se creó la primera Maestría en Administración Pública, que se mantiene vigente con una muy buena formación académica pero con escaso aprovechamiento de sus egresados en el ámbito administrativo.

Con el cambio político durante la primera transición democrática, el Cuerpo sufre una crisis de confianza, motivada más por ignorancia acerca de su origen y composición, y por falta de experiencia de sus nuevos conductores políticos, que en razones técnicas y de posibilidades operativas. Al mismo tiempo se comenzaba el lanzamiento del plan de Reforma del Estado, que cambiaría profundamente las funciones de la administración pública, sus relaciones con la Sociedad y el rol de sus actores.

Los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales fueron los funcionarios públicos que más rápidamente se adaptaron a la gran transformación que se impulsó en el estado nacional y su administración. Si bien tuvieron escasas oportunidades de intervenir en la concepción de esos proyectos operaron muchos de sus aspectos, no siempre en los niveles de decisión esperados, pero contando con el reconocimiento y respaldo de decisores políticos. Ello dio lugar a la reversión de la crisis de confianza en los niveles políticos involucrados.

Este plan de reformas significó:

- La casi extinción del Estado empresario con la privatización de las entidades nacionales prestadoras de servicios públicos y productoras y/o comercializadoras de bienes.
- La transferencia de servicios educativos y de salud a las provincias.
- La reforma organizativa de todos los organismos de la administración central
- Reducción de plantas de personal mediante distintos sistemas de retiro
- Desaparición de entes reguladores de producción y comercialización
- Fusión y eliminación de organismos descentralizados. · Creación de nuevos organismos de organización.
- Nuevo escalafón general para el personal de la administración pública y la transferencia del personal al mismo.
- Programas de capacitación para el personal de todos los niveles.

En cada una de estas actividades estuvieron presentes los administradores gubernamentales, resolviendo problemas organizativos, administrativos, legales, de coordinación interjurisdiccional o conflictos entre partes, analizando propuestas, elaborando normas, aplicando soluciones convenientes, gerenciando y controlando los proyectos.

En la actualidad se está desarrollando la llamada Segunda Reforma del Estado con privatizaciones faltantes, reestructuración de organismos y reformas normativas, con la participación del Cuerpo.

## **2. Los desafíos de la competencia**

A partir de la Primera Reforma del Estado el contexto ya no es el mismo que dio origen al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. El Estado tiene una nueva fisonomía y además cuenta con nuevos cuadros gerenciales, formados a través de distintos métodos de selección, no comparables al aplicado para los administradores gubernamentales. El Cuerpo intervino en esos procesos de selección. Asimismo se realiza un vasto programa de capacitación para todos los niveles de la administración pública, incluyendo el destinado a los gerentes donde se desarrollan modernas técnicas de gestión y se ofrece una visión más generalizada de la administración.

Según algunas opiniones el Cuerpo ha perdido su condición de ser único en cuanto a selección y capacitación. Sin embargo ello es refutable por las siguientes razones:

- La selección en el Cuerpo está dirigida a incorporar perfiles con posibilidades de asimilar conocimientos técnicos y habilidades gerenciales que les serán incorporados a través de la capacitación. En los otros casos la búsqueda está orientada a perfiles ya formados.
- En la selección del administrador gubernamental se evalúa exclusivamente con parámetros técnicos. En los otros cargos intervienen preferencias personales porque se selecciona una terna sobre la cual los decisores políticos tienen libertad de elección.
- La capacitación previa al ingreso al Cuerpo otorga marcos técnicos, herramientas y criterios válidos para toda la administración pública. Las otras búsquedas son hacia conocimientos en temas específicos.
- Cada administrador gubernamental está en condiciones de ejercer múltiples funciones. Los otros funcionarios se eligen para un puesto determinado.
- La capacitación continua de los administradores es más exigente que para los otros cuadros.

Mediante esos procesos de selección se han cubierto los puestos de gerenciamiento medio de la administración pública central y organismos descentralizados, en sus tres niveles superiores. Ello cercena la posibilidad de acceso a los puestos de conducción por parte de los administradores gubernamentales. Los integrantes del Cuerpo están habilitados para acceder a esas selecciones en las mismas condiciones que el resto de los postulantes. En caso de ser elegidos se les considerará como un destino más, manteniendo su categoría y salario, por lo que resulta poco atractivo cuando finalmente habrán de enfrentarse con preferencias políticas.

Asimismo, desde el Estado se han lanzado nuevos proyectos para la capacitación de funcionarios públicos actuales y futuros. En algunos se ha confiado el gerenciamiento administrativo a administradores gubernamentales, de estos programas los más importantes son:

- El Instituto Superior de Economía de Gobierno, en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, donde a través de programas de dos años de duración, funcionarios internos y aspirantes externos con especialidad profesional en temas económicos son capacitados por escuelas de alto nivel académico, para ocupar puestos en organismos públicos vinculados al análisis económico-financiero de sus respectivas actividades.
- La Escuela Nacional de Gobierno, en el ámbito del Instituto Nacional de Administración Pública, destinada a dar capacitación administrativa en cursos intensivos de un año de duración a representantes de agrupaciones políticas que puedan alcanzar posiciones de conducción superior

En las otras funciones que habitualmente ejercen sus integrantes en los organismos de destino y que tiene formalmente el Cuerpo, es decir planeamiento, asesoramiento, coordinación, normatización y organización, también tienen cabida los consultores privados que se contratan como profesionales independientes o empresas. Los consultores son requeridos particularmente en los programas que financian los organismos multilaterales de crédito. Las entidades internacionales, que consideran necesaria la intervención externa para generar nuevos modelos en la administración pública, tienen poca credibilidad respecto a las habilidades y actitudes de los funcionarios públicos para generar cambios en la administración y no han advertido aún las potencialidades del Cuerpo de Administradores Gubernamentales como herramienta de cambio.

El Cuerpo ha comprendido la necesidad de aceptar esta competencia y trabajar en conjunto con los respectivos actores. Para ello es menester que cada una de las partes defina y cumpla su papel y admita que el del otro es útil para los procesos de cambio. La fortaleza del Cuerpo reside en su ductilidad, su composición pluridisciplinaria, la experiencia acumulada y su condición de red para el apoyo conjunto a cualquiera de sus integrantes..

### **3. Los escenarios posibles**

El Cuerpo, por su carácter multidisciplinario, independencia de criterio y la experiencia ya alcanzada en la administración, puede ejecutar acciones tales como:

- Desarrollar y aplicar tecnologías administrativas
- Generar modelos administrativos de nivel general y sectorial y promover su aplicación
- Conducir procesos de cambio organizacional
- Coordinar la planificación administrativa, evaluando la capacidad de ejecución
- Asesorar en la formulación y ejecución de políticas sobre recursos humanos
- Asesorar en la formulación y coordinar la ejecución de políticas interjurisdiccionales e interinstitucionales
- Coordinar los flujos de interrelación administrativa entre los tres poderes del Estado
- Analizar las necesidades de racionalización administrativa en provincias y municipios
- Organizar nuevas entidades públicas y reorganizar las existentes, cuando sea necesario.
- Asumir funciones puntuales en casos de demanda extraordinaria o emergencia
- Normatizar, organizar y monitorear las relaciones entre la administración y la sociedad

Todas estas acciones, y otras similares, son ejecutadas por los integrantes del Cuerpo habitualmente en sus destinos.

El Cuerpo es muy valioso cuando se trata de convertir decisiones políticas en administrativas, por lo que ha ganado espacio en los últimos años en los más altos niveles de la conducción y coordinación administrativa del Estado, es decir la Jefatura de Gabinete de Ministros, y en el Congreso Nacional donde los legisladores requieren asiduamente de los administradores gubernamentales para dar forma administrativa a sus proyectos. En este marco intervienen también en la vinculación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

A sus funciones formales el Cuerpo ha sumado la investigación y la capacitación vinculadas con la innovación tecnológica. Este tipo de proyectos los administradores gubernamentales los realizan en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública. Asimismo han sido convocados para realizar investigaciones en un foro especial, cuando lo permitan las condiciones del destino. El Programa de Gestión de Calidad para el sector público es un interesante ejemplo donde se ha estimulado el desarrollo de proyectos en provincias, municipios, organismos descentralizados, hospitales y otras entidades del sector público. Otro es el Programa de Gestión Ciencia y Tecnología que ayuda al fortalecimiento y creación de unidades para el desarrollo científico y tecnológico vinculado a la producción.

Los lugares de la administración pública menos permeables a permitir el acceso de los administradores gubernamentales son aquéllos que guardan resabios de la cultura corporativa de la administración pública amparados en profesionalización específica. En todos ellos las intervenciones del Cuerpo han sido muy puntuales y relacionadas con la aplicación de normas organizativas emanadas de la Secretaría de la Función Pública. Entre esos organismos podemos

enumerar:

- Los entes reguladores de los servicios públicos privatizados.

Las Fuerzas Armadas y de Seguridad

- Relaciones Exteriores
- Poder Judicial
- Bancos oficiales

#### 4. Los cambios pendientes

Aun no se ha recorrido todo el camino de reformas para la modernización de la administración pública en la Argentina. En realidad la reforma debe considerarse como un proceso constante para que las prestaciones respondan a las condiciones cambiantes del contexto, las innovaciones tecnológicas y los cambios de las necesidades sociales. Sin embargo no se han desterrado todavía normas y culturas desarrolladas en las etapas anteriores a la restauración democrática. Aun subsisten cuerpos normativos basados en la formalidad más que en las necesidades reales entidades sectoriales, cultura burocrática, elementos que han desprestigiado a la administración ante la sociedad.

Algunas administraciones provinciales tienen insuficientes recursos humanos competentes, mantienen los cuerpos normativos copiados de los nacionales durante los gobiernos militares, padecen de exceso de empleo y falta de controles. La descentralización de servicios de salud y educativos -que incluyó la enseñanza primaria y secundaria- complicó aún más la situación de sus débiles estructuras.

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales está en condiciones de afrontar estos desafíos y generar los proyectos respectivos. Para la reforma en las provincias los integrantes del Cuerpo contribuyeron a través de los organismos que, de acuerdo a su competencia, tomaron aspectos parciales de la misma. La creación en las provincias de cuerpos con características similares es una alternativa posible, ya se ha dado una experiencia en la provincia de Santa Fe.

#### 5. Destinos actuales de los administradores gubernamentales

Al 31 de agosto de 1997 la cantidad de administradores gubernamentales que se encuentran asignados a las distintas jurisdicciones es la siguiente:

PRESIDENCIA DE LA NACION	22
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTRO	48

MINISTERIO DEL INTERIOR	13
MINISTERIO DE DEFENSA	2
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	1
MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	44
MINISTERIO DE JUSTICIA	4
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION	11
MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL	7
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	5
PODER LEGISLATIVO	11
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES	2
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	18
GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA	1
MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	4
LICENCIAS ESPECIALES	5
TOTAL	198

## 6. Relación con la sociedad

La sociedad tiene poco conocimiento sobre el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Su conducción ha preferido un perfil de tránsito horizontal dentro de la administración pública, donde no aparece en los escenarios que vinculan a la administración con la sociedad.

Los medios masivos de comunicación se han ocupado en escasas ocasiones del Cuerpo, con notas aparecidas en los tiempos de creación y preparación de sus primeros integrantes y luego con información sobre actividades puntuales. Ello puede considerarse positivo ya que la prensa tiende a destacar los aspectos negativos de la administración y los casos de corrupción, donde los integrantes del Cuerpo no son partícipes.

Los integrantes del Cuerpo han formado su propia asociación civil con el objeto de atender necesidades comunes. La Asociación de Administradores Gubernamentales se utiliza también como un medio de participación social, particularmente con las personas e instituciones dedicadas al conocimiento, la investigación y la capacitación en el campo de la administración pública, procurando además la difusión de los trabajos propios y ajenos.

En este sentido la Asociación ha creado los siguientes mecanismos:

- La revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, con tres ediciones anuales, de la que se han publicado 8 números y está en edición el noveno. En ella se publican trabajos nacionales y extranjeros de reconocidos autores y las experiencias de los administradores gubernamentales. Cada número de la revista responde a una temática específica. Ha merecido elogios en distintos ámbitos intelectuales y es muy bien recibida por funcionarios, legisladores, investigadores y estudiantes universitarios.
- El Centro de Estudios sobre Política, Administración y Sociedad (CEPAS) que está tratando de introducirse en el ámbito académico mediante presentación de ponencias en distintas actividades, convenios con centros universitarios, publicación de trabajos de administradores gubernamentales, patrocinio de investigaciones y programas de capacitación en administración pública para carreras universitarias de grado y posgrado. El CEPAS ha organizado en el mes de abril de 1997 las Primeras Jornadas de Política y Administración, que contaron con exposiciones de los más importantes exponentes de las distintas líneas del pensamiento en la temática y trabajos libres que provinieron de distintos sectores y de los administradores gubernamentales. Concurrieron aproximadamente 400 personas durante los dos días de duración.

Además se están elaborando en proyectos actividades de difusión y capacitación tendientes a que distintos sectores de la sociedad tomen un conocimiento objetivo sobre la administración pública, que podrán recibir a través de la experiencia de los administradores gubernamentales.

La Asociación tiene la obligación de velar por los intereses laborales de los administradores gubernamentales por lo que organiza actividades permanentes de discusión sobre la inserción del Cuerpo en la administración, los escenarios que ésta presenta y las mejores condiciones de trabajo de sus miembros. Estas discusiones internas también se proyectan hacia un mejoramiento y modernización de la administración.

## ANEXOS

### Anexo 1

#### PROGRAMA DE FORMACIÓN

AREAS DE ESTUDIO	
ECONOMIA - DERECHO - SOCIOLOGIA - TECNOLOGIAS DE GESTION	
ANALISIS ORGANIZACIONAL - CIENTIFICO MATEMATICO	
CONOCIMIENTOS	HABILIDADES
• PROBLEMÁTICA POLITICO, SOCIAL Y ECONOMICA ARGENTINA E INTERNACIONAL	• TRADUCCIÓN DE POLITICAS DE ESTADO EN POLITICAS ORGANIZACIONALES
• EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION	• IDENTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA ORGANIZACIONAL
• TECNICAS GERENCIALES DE GESTION	• RESOLULICON DE CONFLICTOS
• DISEÑO, EJECUCION Y EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS	• TRANSFERENCIA DE INNOVACIONES A LA ORGANIZACIÓN
• ARTICULACION DE NIVELES Y SECTORES INTER E INTRAORGANIZACIONALES	• CONOCER Y DESARROLLAR RECURSOS EN LAS ORGANIZACIONES.

### Anexo 2

#### EVOLUCION DEL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

	1° Programa	2° Programa	3° Programa	4° Programa
Aspirante	2491	840	2505	3317
Cursantes	60	60	75	30
Egresados	51	54	73	29
Fecha incorporación	1/1/89	1/1/89	1/8/90	1/6/94
Adm. Gubernam. Incorporados	50 (*)	54	69(*)	29
Adm. Gubernam. al 1/9/97	48	53	68	29

(\*) La diferencia entre egresados e incorporados se debe a renuncia para reintegrarse a sus organismos.

### Anexo 3



## CARRERA

ASCENSO POR MERITO Y CAPACITACIÓN			
NIVEL	c	B	A
Grado	1-2-3-4	1-2-3	1-2--3
Año Min.	1-1-1-2	2-2-3	2-2--sin min.
Años Max.	Un año mas cada grado		

EVALUACIÓN ANUAL				
INFORMES		CONSEJO DE EVALUACION		SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA
Destino		Analiza y recomienda		Califica y promueve
Coord. Cuerpo Adm. Gubernam.				

Anexo 4

### ORIGEN PROFESIONAL DE LOS INTEGRANTES

Ingeniería	43
Derecho	41
Ciencias	36
Arquitectura	15
Ciencias	15
Ciencias	9
Ciencias Sociales	8

Anexo 5: No publicado en esta página.

(\*) Se agradece a los administradores gubernamentales Horacio Cao, Noemí Muchnik, Daniel Piemonte, Mariano Priluka y Noemí Pulido su colaboración en la revisión y corrección del trabajo.

(1) el autor es administrador gubernamental, ingeniero civil y sanitario. Se desempeñó en el área saneamiento ambiental del ministerio de salud (1969-1985) y como a.g. trabajó en planeamiento y organización institucional, procesos de cambio y gerenciamiento de recursos humanos. Ocupó la presidencia de la aag en 1996/97.