

PANEL: "De transiciones y concreciones en la Administración Pública: el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Casos testigo."

"El rol de los administradores gubernamentales en la administración pública del siglo XXI"

Lic. Víctor Daniel Piemonte - Mg. Mercedes Rivolta

Introducción

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales surgió en 1984 como una iniciativa del primer presidente de la recuperación democrática argentina, el Dr. Raúl Alfonsín. Desde esa fecha los Administradores Gubernamentales (AG) han atravesado distintas transiciones tanto de gobierno como de modelos de administración. Sin embargo, o quizá como resultado de estas experiencias de transición y concreción, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha demostrado ser una institución que por sus características mantiene una vigencia que se apoya tanto en su trayectoria como en sus potencialidades a futuro.

La ponencia describe las principales características del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, su proceso de selección abierto y riguroso, su conformación original y actual, así como aquellos elementos que lo constituyen como una experiencia altamente innovadora capaz de hacer frente a los desafíos que nos presenta la gestión de una administración pública del siglo XXI.

Presenta la historia del Cuerpo e intenta delinear las principales características de la administración altamente compleja que estamos construyendo, la que ya opera totalmente en soporte electrónico y que en breve contará con herramientas de inteligencia artificial que permitirá automatizar procesos.

Así, la ponencia se pregunta si las características propias del Cuerpo de Administradores Gubernamentales mantienen su vigencia y se adaptan a los desafíos que nos presenta la nueva manera de administrar el Estado: la movilidad transversal, el trabajo en red tanto entre colegas como con los actores clave de las distintas organizaciones, la formación interdisciplinaria que facilita el abordaje de problemáticas complejas.

Finalmente, intenta responder si el modelo del Cuerpo de Administradores Gubernamentales constituye una experiencia valiosa a la hora de construir una administración pública del siglo XXI, y cuáles son los potenciales riesgos y desafíos que debemos enfrentar.

Mucho se ha escrito y debatido sobre los procesos de modernización de la gestión administrativa que los países de la región han ido gradualmente desarrollando hasta la fecha, en materia de formación de ejecutivos públicos, capacitación y jerarquización de elencos de conducción del Estado.

En efecto, actualmente se define como Alta Dirección Pública al conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan en su rol de "vaso comunicante" entre las esferas políticas y la burocracia,

responsables de gestionar estratégica y operativamente una organización estatal así como también, gestionar su entorno político. Zuvanic (2016).

A partir de la experiencia europea comparada, los teóricos han identificado dos tipos de sistema de desarrollo del directivo público: el modelo de carrera y el gerencial de posiciones. Zuvanic (2016).

Aunque en direcciones no siempre similares y con proyectos que responden a objetivos locales frecuentemente disímiles, los diferentes gobiernos de la región han intentado -desde hace cierto tiempo-, contar con una masa crítica de funcionarios que resuelva nuevos desafíos vinculados a la creciente incorporación de la tecnología, la informatización de procedimientos, la transparencia de la información, la eficacia de las tramitaciones y otros rubros que componen una problemática común y ya largamente considerada.

Inspirados en los postulados de la corriente denominada Nueva Gerencia Pública, a partir de los años 90 los países de la región llevaron adelante distintas iniciativas de reforma vinculadas con la estructura del Estado, con la incorporación de tecnología y con la adopción de herramientas del sector privado. Estas reformas impactaron "tanto en la estructura como en los procesos administrativos de la gestión organizacional de los Estados, distanciándose de los modelos burocráticos weberianos de principios de siglo XX, basados en forma predominante en el formalismo de las reglas y la lógica del expediente." (Zuvanic, 2016)

Existen al respecto, numerosos trabajos que describen en cada caso, el método con el que se han generado cuerpos de elite, sistemas amplios de servicio civil o redes de consultoría que son el resultado de los esfuerzos orientados en esta dirección. Oszlak (1993), Zuvanic (2016), Dieguez (2017), Rizzo (2018).

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales

La experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales constituye una innovación en relación a los dos modelos de alta dirección pública. En efecto, tal como señala Zuvanic, "La trayectoria argentina no responde a los rasgos centrales de los dos modelos típicos de alta dirección pública, a saber, el sistema de carrera o el gerencialista de posiciones. Este caso evidencia alternancia de iniciativas que han buscado instalar con diverso énfasis alguno de ambos modelos. A diferencia de otras experiencias de la región, en Argentina, los diferentes impulsos reformadores han quedado debilitados, inconclusos o detenidos en el tiempo más allá de contar con diseños innovadores y precursores para la época, tal es el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG) o el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA)." Zuvanic (2016).

El cuerpo de AG fue creado en 1984, a poco de reiniciada la democracia, en el gobierno de Raúl Alfonsín, siguiendo el modelo vigente en Francia, la Escuela Nacional de Administración (ENA), a instancias del Profesor Jorge Roulet, en esa etapa Secretario de la Función Pública.

El espíritu de este programa sostenía que se rompería la tradicional escisión entre roles políticos y administrativos, depositando en este Cuerpo de Administradores Gubernamentales la esperanza de «corporizar un nuevo paradigma de funcionario público: un servidor del país» Oszlak (1993), Rizzo (2018).

El objetivo era formar funcionarios con un alto compromiso democrático para el desempeño dentro del Estado (provenientes del propio sector público o también del sector privado) que produjeran un impacto positivo en el aparato estatal. Se consideraba a los AG como los agentes de cambio de una administración gubernamental democrática a partir de su articulación entre el funcionario político y los directivos públicos de carrera. Así, se abrieron cuatro convocatorias en la década de los ochenta, pero las sucesivas reformas del Estado y modalidades de retiro voluntario de los noventa, principios del 2000 y de la actual gestión, sumado a que no se realizaron nuevas convocatorias, drenaron gran parte del cuerpo. Zuvanic (2016).

En las cuatro convocatorias participaron 9153 aspirantes. Sólo 207, tras rigurosos y transparentes procesos de selección, lograron culminar exitosamente el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG) e ingresar al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Actualmente, luego de las jubilaciones, el desgranamiento natural y los sucesivos retiros voluntarios, de aquellos 207 continúan en actividad 74 administradores gubernamentales, muchos de ellos en condiciones próximas al retiro jubilatorio.

Oszlak (1993) señala que se había planificado el ingreso paulatino de alrededor de mil Administradores Gubernamentales, pero el mismo autor muestra que los cargos de alta dirección en la administración pública nacional eran en ese entonces alrededor de 8000, lo que indica que, aún cumpliendo los objetivos del programa, hubiera sido una cantidad reducida. Con ese panorama, la idea parecía ser la de diseminar funcionarios aislados dentro del Estado para sembrar la semilla del cambio, siendo teóricamente portadores de una «vocación de cambio», de saberes y valores que pretendían «refundar el Estado». Rizzo (2018)

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) de la República Argentina fue creado por los decretos 3687/84 y 2098/87, durante la presidencia del Dr. Raúl Ricardo Alfonsín.

En los comienzos de la democracia en Argentina, sus autoridades políticas tenían ideas reparadoras y refundadoras para aplicar en los distintos poderes e instituciones del Estado, intentando que sus impactos en el sector privado y en otras entidades y organizaciones importantes del país, produjeran la transformación de las relaciones de poder heredadas de la dictadura en favor de los intereses populares. La visión se orientaba a que los integrantes del CAG fueran formados como profesionales generalistas, expertos en administración pública, con vistas a ocupar de manera sostenida y continua el máximo nivel de la administración, trabajando en sintonía con los funcionarios políticos nombrados por el Presidente de la Nación.

El contexto político en que se enmarcaba el lanzamiento del proyecto, incluía, por ejemplo, acciones de transformación institucional como el proyecto de traslado de

la Capital Federal que la Presidencia de la Nación envió al Congreso y que proponía la reubicación de la sede administrativa del Gobierno Nacional en la ciudad de Viedma, en la provincia de Río Negro, con la idea central de promover una descentralización del Área Metropolitana de Buenos Aires y generar, mediante la localización de los poderes del conjunto de la Administración Pública Nacional (APN) en la provincia citada, una mayor ocupación del territorio del sur del país, atenuando así parte del desequilibrio regional existente. Se había proyectado un rol fundamental para el CAG en dicha iniciativa, pero finalmente el proyecto de traslado de la capital administrativa fue desestimado por dificultades políticas propias del momento.

La selección, la formación y la dependencia inicial de los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales se estableció en la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación, en consonancia con la visión antes señalada, dotándose al CAG de un escalafón propio y remuneraciones que se encontraban en un nivel superior a los máximos existentes en esa época para los cargos de carrera de la más alta jerarquía en la APN.

Se pensó en una incorporación anual de Administradores Gubernamentales (AG), para conformar con el tiempo una masa crítica suficiente que permitiera ocupar todos los cargos superiores de la APN, a cuyos efectos se irían seleccionando y formando 60 funcionarios por año. Este objetivo se cumplió para los dos primeros años de existencia del CAG, con la convocatoria a dos cursos del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG) en los años 1985 y 1986. Más adelante se realizó una convocatoria en 1988 y una última en 1992.

La selección fue diseñada en función de un sistema de concurso abierto a profesionales provenientes del sector público y del sector privado, con el fin de que, cumpliendo los requisitos previstos, pudieran incorporarse a las etapas establecidas en el proceso.

La garantía de la pluralidad de ideologías que aseguran los sistemas de concursos de oposición y anónimos, la mística apoyada en una vocación de transformación de la APN y el compromiso explícito con el sistema democrático, fueron principios centrales que las autoridades políticas y los integrantes del CAG, en esa etapa, se comprometieron a sostener y cumplir.

La formación fue de tiempo completo, con aproximadamente 3600 horas cátedra, las que se segmentaron en un conjunto de áreas de conocimiento prioritarias y convergentes con los requerimientos centrales técnico administrativos de las diferentes dependencias de la APN. Los tiempos totales de la formación, excluyendo la instancia de selección inicial, fueron de dos años y medio en las dos primeras promociones y de dos años en las dos últimas, culminando, todas, con una pasantía de 6 meses en un área específica.

Se establecieron, para los Administradores Gubernamentales, las funciones de Conducción, Coordinación, Organización, Planeamiento y Asesoramiento, todas de nivel superior, para su desempeño en todos los poderes, niveles organizativos y territorio de la APN, funciones acordes a lo que se ha dado en llamar actualmente Alta Dirección Pública (ADP).

El CAG, que fue creado en el ámbito de la Presidencia de la Nación con dependencia jerárquica y administrativa de la misma, a partir de la Reforma Constitucional de 1994 pasó a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros, creada en esa instancia, situación que se mantiene hasta la actualidad, siendo sus cargos parte de la estructura orgánica y de la planta presupuestaria de dicho Ministerio.

La asignación del destino jurisdiccional donde cada AG va a desempeñar sus funciones es hoy decisión de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Mediante este procedimiento los AG son destinados a cumplir sus tareas en el ámbito de la Administración Pública Nacional, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo y en el Judicial, en las Universidades Nacionales y en Municipios y Provincias.

Asimismo, como un elemento distintivo del funcionamiento estanco de la APN, el CAG fue estructurado con ausencia de jerarquías internas entre sus miembros, rotación en las distintas jurisdicciones administrativas con un máximo de tres años de permanencia en cada una y flexibilidad para la asignación de los destinos, de acuerdo a las características de la demanda de asistencia técnica y de los perfiles de cada uno de los integrantes.

Por otra parte, estos procedimientos han permitido sostener una unidad interna y una autonomía mínima del Cuerpo como un instrumento al servicio del fortalecimiento de las políticas públicas prioritarias del Gobierno, que se materializa en la interacción y el funcionamiento en red entre los mismos, desde las diferentes dependencias asistidas.

A diferencia del resto de las unidades que integran las estructuras administrativas que son creadas y diseñadas con arreglo a una finalidad y función específica y particular que define su competencia y responsabilidades primarias, el CAG es una herramienta con mucho potencial de gestión dado por su gran flexibilidad funcional.

Desarrollo de actividades de los Administradores Gubernamentales

El CAG desarrolla sus actividades desde enero de 1988 y ha atravesado seis etapas diferenciadas que coinciden con los diferentes gobiernos que se han sucedido, a saber:

Primera Etapa: desde 1985 a 1989, durante el gobierno de la Unión Cívica Radical, con el Dr. Raúl Alfonsín como Presidente. En esta etapa, como antes mencionábamos se realizó la creación del CAG y los integrantes de las dos primeras promociones comenzaron a desempeñar sus funciones (años 1988 y 1989).

Los destinos iniciales, desde enero de 1988 en adelante, fueron cubriendo las principales demandas centrales de la Presidencia de la Nación, la modificación y diseño de nuevas estructuras de las diversas dependencias de la APN y la adecuación de la misma a las decisiones de la nueva etapa iniciada en busca de estabilidad institucional y económica.

Asimismo, frente a la crisis institucional que significó el cambio de Gobierno anticipado en el año 1989, fue de gran utilidad el apoyo dado por el CAG a la transición de las actividades de la APN y a las autoridades del nuevo gobierno que asumieron en julio de 1989, pertenecientes al Partido Justicialista, de signo diferente al anterior.

Segunda Etapa: desde 1989 a 1999, gobiernos del Partido Justicialista, con el Dr. Carlos Saúl Menem, en dos presidencias. En esta etapa, se incorporaron otras dos promociones al CAG; la primera en 1990 y la segunda en 1995, alcanzando así un número de 207 profesionales.

En las dos presidencias del Dr. Carlos Saúl Menem los integrantes del CAG fueron destinados a apoyar centralmente las políticas de las dos Reformas del Estado en lo técnico administrativo, que implicaron la creación de un nuevo sistema para la carrera administrativa, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, (SINAPA), de un nuevo sistema de selección de cargos gerenciales con funciones ejecutivas, el Convenio Colectivo de Trabajo General para toda la APN, la creación de la Oficina Anticorrupción, las operaciones de privatizaciones y desregulaciones, la transferencia de funciones de educación desde el Estado Nacional a las Provincias y la Reforma Constitucional de 1994, mediante la que se habilitó el segundo mandato del presidente, de 1995 a 1999.

A los efectos prácticos, el impacto sobre el CAG de un nuevo paradigma para el gerenciamiento del Estado, de la mano de la Alta Gerencia Pública, se evidenció con el surgimiento de los Cargos con Funciones Ejecutivas, que vinieron a ocupar la plana mayor de los cargos dirigenciales, constituyendo una competencia directa para las incumbencias profesionales del CAG.

Tercera Etapa: desde 1999 a 2001, gobierno de la Alianza para un País Solidario que integró a la Unión Cívica Radical y al Frente Grande, con el Dr. Fernando De La Rúa, como presidente. En esta etapa, no hubo incorporaciones al CAG; decreciendo por un retiro voluntario del año 2000 la cantidad de profesionales del mismo a 172 integrantes.

En el breve período de gobierno, los administradores gubernamentales desarrollaron actividades instrumentando las políticas centrales del Gobierno, mediante el Programa de Modernización del Estado, el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, la Administración Nacional de Vialidad Nacional, así como los Programas de Competitividad Sectoriales que se instrumentaron desde el Ministerio de Economía.

A fines del año 2001, se suscitaron gravísimos hechos políticos y económicos, entre ellos la retención de los depósitos de las personas físicas y jurídicas en los bancos, denominado "corralito", que fueron implementados para tratar de salvar el sistema de convertibilidad, generaron una nueva crisis institucional que tuvo graves consecuencias para la sociedad de Argentina y que originó la caída del gobierno del Dr. Fernando de la Rúa.

Cuarta Etapa: desde fines de 2001 a 2003, gobiernos de transición del Dr. Adolfo Rodríguez Saa, del Dr. Ramón Puerta y del Dr. Eduardo Duhalde, todos del

Partido Justicialista. En esta etapa, no hubo incorporaciones al CAG; manteniéndose la cantidad de profesionales.

El Dr. Adolfo Rodríguez Saá estuvo sólo 10 días en el gobierno, en los que anunció el default de la deuda y comenzó con la distribución de Planes Jefes y Jefas de Hogares a la población gravemente afectada por la caída del sistema de convertibilidad. Los integrantes del CAG participaron en la instrumentación de estos planes en ese breve período, que continuaron en el gobierno del Dr. Eduardo Duhalde, una vez terminado el interinato del Dr. Ramón Puerta, de 72 hs.

En esta etapa el CAG pasó a depender directamente del Jefe de Gabinete de Ministros, (JGM), participando de las políticas centrales establecidas: continuidad con los Planes Jefas y Jefes de Hogares, las Mesas del Diálogo Social, los Gabinetes de la JGM atendiendo las necesidades de los Gobernadores de las Provincias, la instrumentación de las elecciones presidenciales para el 2003. El contexto político económico estaba enmarcado en los intentos de salida de la crisis, como la pesificación asimétrica y la puesta en marcha de un nuevo modelo centrado en un tipo de cambio alto.

Quinta Etapa: desde 2003 a 2015, gobiernos del Dr. Néstor Carlos Kirchner, 2003 a 2007 y Dra. Cristina Fernández de Kirchner, 2007 a 2011 y 2011 a 2015, del Partido Justicialista. En esta etapa, no hubo incorporaciones al CAG; manteniéndose la cantidad de profesionales, salvo el desgranamiento individual natural, que llevó el número de integrantes a 159 miembros.

En esta etapa los integrantes del CAG fueron destinados a políticas centrales orientadas a reparar los daños sufridos por los sectores más vulnerables de la población a fines de 2001. De esta manera se destacó su participación, entre otros, en el Programa Conectar Igualdad, en los Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, en la Administración Nacional de la Seguridad Social, en el Programa de Asistencia Médica Integral, en el Programa "Carta Compromiso con el Ciudadano" de Modernización del Estado, en la creación del Espacio de la Memoria y de la Administración Nacional de Aviación Civil, en Aerolíneas Argentinas, en la Fábrica Argentina de Aviones y en la Intervención Federal de la Provincia de Santiago del Estero.

Sexta Etapa: desde 2015 a 2019, gobierno del Ing. Mauricio Macri, de la coalición política Cambiemos. En esta etapa no hubo incorporaciones de nuevos administradores gubernamentales. En su transcurso se dio inicio a la intimación y jubilación de los miembros que habían cumplido los requisitos, lo que produjo un primer desgranamiento por jubilaciones.

Asimismo, se estableció un Retiro Voluntario para la APN que produjo la renuncia de otro grupo de miembros, quedando el número total de integrantes del CAG en 69 miembros, a la fecha.

Los AG fueron destinados, principalmente, a cumplir funciones en programas del nuevo Ministerio de Modernización de la Nación, del cual pasaron a depender orgánicamente hasta la disolución de éste y el paso de sus funciones a la Jefatura

de Gabinete de Ministros. Los programas en los que participaron fueron: análisis de dotaciones, concursos y desarrollo de TICs. Asimismo se apoyó la reestructuración del INDEC y varios integrantes mantuvieron funciones en diversos ministerios nacionales y provinciales.

En el mes de junio de 2019, se creó la Alta Dirección Pública (ADP) que jerarquizó la franja dirigenal de la APN en los cargos que van desde Coordinadores hasta Directores Nacionales o Generales, lo que representó para estos niveles mejoras salariales sustanciales. Sin embargo, el CAG, cuyas funciones se han desarrollado casi invariablemente en dichos niveles, no fue incluido, significando en los hechos una desjerarquización funcional y salarial.

Como se puede observar, el CAG ha podido mantener una actividad acorde con las funciones que se establecieron en su origen, con altibajos a lo largo de los años, pudiendo brindar miles de asistencias específicas (alrededor de 12.000) para implementar las políticas centrales que todos los partidos políticos, en función de gobierno, le solicitaron.

Complementariamente, los integrantes del CAG, además de trabajar en la gestión de las políticas diseñadas, han sabido proponer planes, programas, proyectos y medidas, en línea con la complejidad de cada una de las mismas, a los efectos de contribuir a una gestión eficaz y eficiente.

Al mismo tiempo, los Administradores Guernmentales fueron progresando en su carrera administrativa, accediendo a la máxima categoría de la misma y manteniendo la formación continua a través de Maestrías, Doctorados y otras carreras de postgrado, más las propias de la actividad, las que el mismo Estado ha ofrecido y las que el propio CAG generó.

Entre ellas, merece destacarse que en el año 2002 se creó en el ámbito de la Coordinación General del CAG, el Observatorio de Políticas Públicas (OPP), que ha elaborado más de 200 documentos, los que se han publicado y presentado en paneles de especialistas y expertos, en temas relevantes de la agenda nacional e internacional.

La Asociación de Administradores Gubernamentales

La Asociación de Administradores Gubernamentales por su parte, creada en 1990, trabajó en la defensa de los intereses profesionales de los integrantes del CAG, logrando en las diferentes etapas que la carrera se desarrollara dentro de las normativas oportunamente previstas.

A través de la edición continua de la Revista Aportes para la Administración Gubernamental desde el año 1994 a la fecha, como de la realización de seis ediciones del Congreso Argentino de Administración Pública, la Asociación de Administradores Gubernamentales contribuye a generar una comunidad epistémica entre todos los trabajadores, académicos y profesionales interesados en pensar el Estado y la Administración, a lo largo de todo el país.

Revista Aportes para la Administración Gubernamental

La Revista Aportes para la Administración Gubernamental es una publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales, generada con el objetivo de abrir debates respecto del sector público donde cada uno de los sectores interesados -gobierno, empresas, sindicatos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, profesionales y técnicos- tenga la oportunidad de expresar sus perspectivas y necesidades en un marco democrático de respeto y pluralismo.

A lo largo de todos los números ya publicados desde 1994, ha dedicado su esfuerzo editorial a reflejar posiciones, reflexiones e investigaciones sobre la gestión pública y los desafíos que el desarrollo de la sociedad impone al diseño de políticas públicas y a la actividad estatal en general.

Esta performance le ha valido ser declarada de Interés Legislativo por las Honorables Cámaras de Senadores y de Diputados de la Nación.

En estos 25 años, se ha abordado un amplio abanico de temas vinculados a las políticas públicas. Han participado en ella distintas personalidades, expertos nacionales e internacionales, funcionarios, académicos, profesionales, ex presidentes, gobernadores, ministros, representantes del sector gremial y otros que brindan distintas visiones acerca de los temas de la agenda pública.

En la página web de la Asociación de Administradores Gubernamentales se publican la totalidad de los números de la Revista Aportes para la Administración Gubernamental, para contribuir así a la difusión del conocimiento y a la conformación de una comunidad epistémica multisectorial que piense a nuestras administraciones públicas.

El catálogo completo de la revista, constituye un verdadero Banco de información, consulta y análisis casi ineludible, para todos aquellos que se planteen abordar la problemática del Servicio Público con el Estado como protagonista.

La continuidad de esta publicación es un compromiso de la AAG porque es parte inescindible de su filosofía, cual es contribuir activamente a concebir las soluciones que reclaman los ciudadanos al Sector Público, ayudando a pensar en el diseño de políticas transparentes y procedimientos claros, simples y accesibles a todos.

Congreso Argentino de Administración Pública

Inscripta en la línea de trabajo de representación de intereses en el plano académico, la AAG comenzó a organizar este Congreso en el año 2001, conjuntamente con otra asociación de profesionales de la administración vinculados a las carreras universitarias de grado y de postgrado relativas a los temas de Administración Pública.

Tiene como antecedente los congresos nacionales de Administración Pública que se desarrollaron desde el año 1952 hasta su novena edición en 1992.

En este caso, tratándose de un Congreso organizado por dos Asociaciones Civiles, el mismo no puede denominarse Congreso Nacional y en consecuencia pasó a llamarse Congreso Argentino.

El Congreso aspira a promover la mejora del conocimiento, la organización y la gestión de la Administración Pública como componente y actor institucional central para la materialización del interés público y de la gobernabilidad democrática del país.

Este Congreso se realizó cada dos años hasta el año 2013. La sede fue cambiando en cada edición, rotando por las distintas capitales de las provincias argentinas. A partir del tercer congreso se sumó a la organización al Gobierno de la provincia sede y a partir de la cuarta edición, se sumó el Gobierno Nacional. A partir del año 2014, diversos problemas de presupuesto y de decisión política generaron que el Congreso fuera suspendido en su continuidad.

Entre otras virtudes, la forma de organización del Congreso, permitía la participación de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Además de toda la comunidad académica y de los funcionarios de carrera de los tres niveles de administración.

También propiciaba la participación de los empleados públicos de la provincia sede, tanto de nivel provincial como municipal, así como la de expertos, funcionarios y empleados de provincias vecinas.

En un país como Argentina, de gran extensión, el Congreso facilitó el encuentro y acceso de quienes trabajan y viven a lo largo de todo el territorio, constituyendo ésta una de las razones de su éxito de convocatoria.

El Congreso cumplió así siete ediciones. En la última, realizada en la ciudad de Mendoza en el año 2013, participaron 3500 asistentes y 700 expositores. Este hecho que no tiene precedentes en la región, convirtió al evento en uno de los más importantes en lengua española hasta ese momento.

Tanto la Revista Aportes para la Administración Gubernamental, presente desde hace 25 años, como la realización de las siete ediciones del Congreso Argentino de Administración Pública a lo largo de todo el país, han permitido ir construyendo una comunidad epistémica integrada multisectorialmente, por expertos, académicos, funcionarios políticos, empleados públicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones gremiales, y la comunidad en general. Comunidad epistémica que se piensa a sí misma, que piensa acerca de las cuestiones que hacen a la administración pública, con diferentes enfoques, distintos matices, pero un mismo compromiso con lo público.

Mediante estos proyectos la Asociación de Administradores Gubernamentales ratifica su compromiso con el Estado, complementando el accionar profesional que cada integrante del Cuerpo de Administradores Gubernamentales desarrolla día a día desde su propio lugar de trabajo.

La administración del siglo XXI

Es indudable que los profundos cambios que se han producido en el siglo XXI requieren de una presencia del Estado más activa, para lo que se necesita de administraciones públicas acordes con las demandas de la Sociedad. En ese sentido, el tema de la profesionalización de los trabajadores públicos debe seguir estando en un lugar de privilegio en las agendas de las propuestas y actores políticos.

El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en el documento "Reformas en la alta dirección pública para mejorar la gestión del Estado", presentado el 18 de junio de 2019, propone un modelo mixto, combinando lo mejor del modelo de carrera con el modelo de posiciones. En su informe, CIPPEC entiende que "Un sistema de ADP para Argentina tiene más posibilidades de lograr sustentabilidad en el mediano plazo bajo un formato con componentes de carrera que uno netamente gerencial. Zuvanic y Diéguez (2019).

Para responder a los desafíos que presenta tanto el desarrollo tecnológico como la complejidad de las problemáticas sociales, financieras y económicas de nuestros países, CIPPEC propone "la conformación de un cuerpo de directores públicos que sean seleccionados a través de procesos meritocráticos y tengan estabilidad, modernizando la experiencia de los Administradores Gubernamentales". Diéguez (2019).

Así, entiende que "Los directivos que integren dicho cuerpo deberán ser destinados a áreas de la APN susceptibles de riesgos de integridad, que requieran la construcción de capacidades y que impliquen altos costos de reemplazo, tales como las áreas de legales, compras y contrataciones, recursos humanos, administración financiera. Por su parte, se sugiere la construcción de un sistema de posiciones para áreas más dinámicas del Estado, tales como las áreas encargadas de gestión de la información, a fin de garantizar capacidades para la construcción de un Estado más ágil y efectivo". Diéguez (2019).

La demanda social generalizada respecto de la necesidad de contar con un Estado fuerte, inteligente y eficiente que brinde soluciones y un marco adecuado para el desarrollo económico, implica la construcción de capacidades en un proceso complejo, sostenido por un gran compromiso político al más alto nivel, una visión estratégica y la disponibilidad de herramientas necesarias para producir un cambio de magnitud. Pero no alcanza con un diagnóstico, ni con herramientas tecnológicas, sino que es imprescindible contar con funcionarios formados, motivados y comprometidos con una vocación pública y con los valores de la democracia.

Una política de modernización de la administración pública se apoya en tres ejes: el servicio civil, el proceso de modernización administrativa y la transparencia.

Hoy la administración pública nacional es 100% digital. Es una unidad que utiliza un único Sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE. Este proceso de digitalización de la gestión documental pública agiliza los procedimientos

administrativos, facilita el acceso de los particulares a sus trámites vía internet y el seguimiento permanente en línea de sus expedientes. Es un cambio que implica también la posibilidad de repensar los procedimientos administrativos para eliminar pasos innecesarios.

Además del Sistema informático, la administración pública nacional se ha dado normas que alivian de cargas al ciudadano: ningún organismo puede solicitar a un particular información o certificados que obren en otro organismo.

Se han elaborado pautas de simplificación normativa, incorporando la obligación de formular una evaluación de impacto para cada regulación que se proponga.

Estos cambios que ya están en marcha, van a producir una reconfiguración de las actividades rutinarias, que podrán ser realizadas por mecanismos automatizados. Así también se generarán nuevas actividades en función de estas nuevas herramientas, que permitirán en definitiva, brindar más y mejores servicios.

En este nuevo escenario que ya está en nuestra administración pública nacional, el perfil profesional de los Administradores Gubernamentales constituye un ajustado complemento de los perfiles tradicionales.

Las características de transversalidad, movilidad, capacidad de trabajo en red, reactualiza la necesidad de convocar a nuevas camadas de administradores gubernamentales para trabajar en la construcción de un Estado presente, transparente y al servicio de la comunidad.

Balance y perspectivas

Tras más de 30 años de existencia el CAG mantiene su vigencia en funciones dentro de la APN, con una aquilatada experiencia de todos sus integrantes.

El CAG, se encuentra consolidado, con amplio reconocimiento a nivel nacional por su actuación en las diferentes etapas de reforma administrativa del estado y al mismo tiempo, su asistencia constante a las dependencias en apoyo de la mejora de su gestión sustantiva.

En cuanto a la distribución de tareas, sus integrantes cumplen funciones de conducción, coordinación, asesoramiento, planeamiento y organización en proporciones que han ido variando en función de las decisiones políticas que han dirigido su accionar. La rotación que se mantiene, evidencia que a pesar de la escasez actual de miembros se siguen cubriendo las demandas de asistencia de manera acorde a las funciones originalmente establecidas en su estatuto.

Los resultados, considerando los 31 años de existencia desde el egreso de la primera promoción en 1988, nos permiten decir que, si bien el CAG no ha tenido de manera sostenida la inserción pensada inicialmente para ocupar todos los cargos de la APN, ha cumplido sus funciones eficazmente, ha mantenido su vigencia y ha sido complementario con la gestión que desarrollan los demás cuerpos del Estado, funcionarios y trabajadores de la APN. Esto es así, más allá de la baja cantidad de miembros que dispone actualmente en virtud de la discontinuidad de las convocatorias para incorporar más Administradores Gubernamentales y del marcado desgranamiento de los últimos tres años.

La capacidad, formación y compromiso de sus integrantes ha permitido que los mismos hayan podido ser asignados a los más diversos destinos que solicitaron los funcionarios de máximo nivel político, integrantes de todos los partidos más relevantes que desarrollan actividad en Argentina, quienes han valorado sostenida y explícitamente la actividad del CAG.

Se destaca especialmente que se ha establecido una relación virtuosa entre los funcionarios de máximo nivel político y el nivel técnico de los administradores gubernamentales, lo que permitió obtener resultados alineados con las expectativas manifestadas en cada solicitud de asistencia técnica.

La actuación del CAG se ha desarrollado en los tres poderes del estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en las Universidades Nacionales, en importante cantidad de municipios y en casi todas las Provincias de Argentina, por lo que se ha aquilatado una experiencia muy valiosa en términos del funcionamiento, en un muy largo período, de casi todas las instituciones de la APN del país, siendo ello una característica singular del mismo que se materializa en el conocimiento general y específico adquirido.

En virtud de la situación actual es preciso señalar que, para una continuidad eficiente de las acciones del CAG, se hace necesaria la incorporación de nuevos Administradores Gubernamentales para complementar la acción de los actuales integrantes y mantener una masa crítica razonable para su vigencia en el tiempo.

Finalmente, consideramos que en el ámbito del Mercosur, política de estado conjunta llevada adelante por estados de Sudamérica que, por ejemplo, ha permitido ampliar casi diez veces el intercambio comercial, en poco menos de 30 años, todos los cuerpos profesionales tienen el desafío de seguir formándose.

En este sentido, creemos que es de suma importancia compartir espacios de formación, para aportar a la mejora de los procesos de integración, tanto al interior de cada una de nuestras naciones como en los espacios de colaboración interestatales.

Bibliografía

OSZLACK, Oscar: "Los A.G.: La creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público Argentino". Mayo de 1993. Trabajo presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre "Reforma del Servicio Civil en América Latina y El Caribe". Washington, D.C., 20/5/1993. Publicado en Revista Aportes N°1, Página 82 de Abril de 1994.

RIZZO, Natalia. (2018). Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 52, pp. 82-105. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a05>

DIEGUEZ, Gonzalo. "*Reformas en la alta dirección pública para mejorar la gestión del Estado*", documento en elaboración, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, junio 2019. www.cippec.org

ZUVANIC, Laura. "En busca del destino: hacia la profesionalización de la alta dirección pública en América Latina", CIPPEC, Documento de Políticas Públicas,

Area de Estado y Gobierno, Programa de Gestión Pública, Diciembre 2016. Disponible en internet en <https://www.cippec.org/publicacion/en-busca-del-destino-hacia-la-profesionalizacion-de-la-alta-direccion-publica-en-america-latina/>

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (CIPPEC), Documento "Cinco propuestas para profesionalizar y jerarquizar la Alta Dirección Pública". Buenos Aires, 2019. Disponible en <https://www.cippec.org/textual/cinco-propuestas-para-profesionalizar-y-jerarquizar-la-alta-direccion-publica/>

ALFONSÍN, Raúl, *Discurso del acto inaugural del Primer Curso de Formación de Administradores Gubernamentales*, Buenos Aires 20 de agosto de 1985.

COORDINACIÓN GENERAL DEL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES, documentación propia, 1988-2019.

GROISMAN, Enrique I., *El Proyecto de Formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales - Análisis de una experiencia*, Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de Participación Política, Argentina 1988.

ROULET, Jorge, *Discurso del acto inaugural del Primer Curso de Administradores Gubernamentales*, Buenos Aires 20 de agosto de 1985.

ALABES, Guillermo - MARTINEZ, Oscar - PIEMONTE, V. Daniel, *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales*, Políticas Públicas en Democracia, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires agosto de 2010

Reseñas Biográficas

VICTOR DANIEL PIEMONTE fue Coordinador General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, con rango de Director Nacional, entre enero de 2002 y junio de 2018. Miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales entre 1988 y 2018 (primera promoción) y Presidente de la Asociación de Administradores Gubernamentales entre 1990 y 1994. Es Lic. En Psicología (UBA). Actualmente dedicado a la actividad privada, es miembro de la Asociación de Administradores Gubernamentales.

daniel.piemonte@gmail.com

www.asociacionag.org.ar

<https://www.linkedin.com/in/daniel-piemonte>

MERCEDES RIVOLTA es Presidenta de la Asociación de Administradores Gubernamentales. Miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina (1ª promoción), Abogada (UBA), Magister UBA en Administración Pública (Facultad Ciencias Económicas UBA).

Miembro del Comité Académico de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador.

Actualmente es asesora legal del Secretario de Modernización Administrativa de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros,

y responsable de la formulación del marco normativo de firma digital, del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), de la Ley N° 27.446 de simplificación y desburocratización y del nuevo Reglamento de Procedimientos Administrativos.

Directora Ejecutiva de la Revista "Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental" que desde 1994 edita la Asociación de Administradores Gubernamentales. mrivolta@modernizacion.gob.ar

mercedesrivolta@yahoo.com.ar.

www.asociacionag.org.ar

<http://www.linkedin.com/in/mercedesrivolta>

Resumen

Aunque las formas que adopta el Estado sufren modificaciones permanentes y en nuestro país las crisis institucionales o económicas se repiten cíclicamente, los integrantes del Cuerpo tienen en su haber una conciencia de legitimidad y transparencia en su propio devenir que contribuyen a un abordaje particular y subjetivo de los asuntos públicos, respaldado en una rigurosa selección por concurso y una formación exigente y continua.

La rotación en muchas áreas del Estado, la concepción generalista que le otorga capacidad de comprensión y gestión de problemas complejos, la fuerte vivencia de cambio permanente e incertidumbre por la que transita a menudo, ofrece un perfil de funcionario con características no habituales – al menos en Argentina-, dadas por la experiencia para manejarse en ambientes turbulentos, con alta tolerancia a la frustración y acostumbrado a trascender la cultura territorial y estanca de muchas organizaciones públicas.

Como grupo, tiene un elevado valor agregado en el conocimiento del Estado y un funcionamiento en red que, junto a su formación multidisciplinaria y plural, le permite trabajar en forma individual o en equipos y con una buena capacidad de respuesta frente a las necesidades actuales y lo pone en condiciones de aportar a la gestión de cualquier funcionario superior.

El desgranamiento ocurrido en los últimos años, en los que se han marchado la mitad de los funcionarios activos, implica para el Estado una baja sensible por la pérdida de funcionarios capacitados y expertos para el manejo de la cosa pública.

Es necesario que en la actual coyuntura, donde es preciso que se acuerden entre todos los sectores las políticas públicas para el Estado y la composición y selección de los funcionarios que lo gestionan a diario, se abran convocatorias a nuevas camadas de Administradores Gubernamentales, con los ajustes que los tiempos actuales requieran, para que no se diluya un legado de una gran riqueza institucional.

El proyecto de Administradores Gubernamentales está en un punto crítico, de mucha vigencia pero con un riesgo concreto dado por el aumento de la edad de sus miembros y el paulatino desgranamiento, que requiere la renovación de cuadros y la puesta en valor de su expertice.

La decisión, está en manos de las autoridades a las que les toque decidir las políticas públicas para el Estado Nacional, y es esperable que dichas definiciones respondan a una meditada y planificada estrategia de desarrollo del aparato estatal, que incluya un compromiso de los diferentes actores políticos para que puedan mantenerse en el tiempo de manera sistemática y confiable.

Palabras clave

Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Administradores Gubernamentales, Alta Dirección Pública, ADP, CAG, Asociación Administradores Gubernamentales, Gerentes Públicos, Profesionalización de la Administración.