

Capítulo X

LA ESCUELA PROFESIONAL DE SERVICIO PÚBLICO EN ARGENTINA

En Iberoamérica, ancestralmente la formación profesional del servicio público ha estado a cargo de las instituciones universitarias. Sin embargo, desde mediados del siglo XX es perceptible la emergencia de escuelas profesionales de servicio público, tal como se constata en Argentina, Brasil, Perú, Venezuela, Nicaragua, Guatemala y Colombia.

En este capítulo haremos una exposición sobre esos establecimientos, cuya función ya es muy fructuosa.

La República Argentina constituye uno de los mejores ejemplos, así como un esfuerzo superior a favor de la profesionalización del servicio público en Iberoamérica.

Situación del servicio público a partir de 1986

La estabilidad del servidor público argentino fue garantizada constitucionalmente desde 1957. Pero, a pesar de esta disposición, todos los gobiernos que rigieron a la Argentina desde ese año dictaron leyes de *prescindibilidad* de los servidores públicos. Con base en esas disposiciones se decretaron cesantías

discrecionales, ejecutadas por los regímenes en turno. Constituyen una excepción los gobiernos de Arturo Illía (1963 a 1966) y Raúl Alfonsín, que rigió a partir de 1986.¹

Las razones invocadas para ese proceder fueron las necesidades del servicio público, la supresión de órganos administrativos o de empleos específicos, y la necesidad de realizar economías en el erario. En cualquier caso, todo cesante fue indemnizado.

Sin embargo, las causas invocadas no siempre fueron de ese tenor, sino de tintes politiqueros o por motivos sencillamente ideológicos, tales como los expuestos por el último régimen militar que imperó en la Argentina y que externó por motivos causales la vinculación de algunos servidores públicos con la subversión; o simplemente, que un trabajador público pudiera constituir un factor real o potencial de perturbación del servicio administrativo. Fue mediante esta vía que el régimen militar cesó a miles de servidores públicos.

Uno de los efectos más nocivos de las medidas de cesantía, principalmente las ejercitadas por los militares, fueron las mermas de profesionalización en el servicio público. Desde 1957 dejaron de ejercitarse los procedimientos racionales de ingreso y adscripción de los funcionarios, dándose manga ancha a los procedimientos de ingreso de tipo clientelar.

A partir de 1986, se implementó un programa de rescate de la carrera administrativa con miras a aumentar la profesionalización, innovar al servicio público y crear nuevas oportunidades para quienes laboraran en la administración pública. Paralelamente, se establecieron procedimientos que aseguraran la objetividad, igualdad y transparencia en el ingreso al servicio público.

Con una perspectiva donde había valores alternos de igual relevancia, a saber, el rescate del antiguo proyecto de carrera administrativa o su innovación completa, se optó por respetar la estabilidad laboral de los funcionarios, incluyendo a los que habían sido designados durante el régimen militar. De tal modo se hizo patente el propósito de establecer seguridad jurídica del servicio público. Esta medida trajo consigo costos alternos, porque la carrera administrativa se había desenvuelto de manera imperfecta, con la salvedad de algunos sectores administrativos. La carrera formalmente había sido establecida en

¹ Groisman, Enrique, "La Función Pública en la República Argentina". Varios, *Carreras Administrativas y Sistemas de Personal: Experiencias Latinoamericanas*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1986, pp. 9-11.

1973, con fundamento en un escalafón básico; sin embargo, fue suspendida sin aplicación alguna.²

Los problemas no cesaron aquí, pues la medida adoptada trajo consigo una distorsión en la correspondencia necesaria entre las categorías y las funciones. Por ejemplo, las primeras fueron ocupadas por servidores públicos con responsabilidad meramente ejecutiva o de apoyo, en tanto que la adjudicación de plazas y ascensos fueron determinados por el peso de la influencia, amistad y preferencia de índole política. Asimismo, siendo fácil hacer las designaciones de puestos en cualquier nivel y categoría del servicio público, los funcionarios que ingresaron de este modo se beneficiaron indebidamente del derecho de estabilidad consagrada por la Constitución Argentina.³

Las dificultades heredadas por los regímenes civiles y militares al Gobierno vigente en 1986, se acrecentaron con las medidas aplicadas por él mismo, mezclándose dos sistemas de ingreso que concurrieron en el mismo punto: la estabilidad del cargo. Habiendo una imparidad entre categoría y función, se produjo la inviabilidad de la carrera administrativa. Esto explica la demora en la implantación de los concursos de ingreso y la organización efectiva de la carrera administrativa. Debido a los derechos de estabilidad adquiridos, ya no era posible que los aspirantes fueran sometidos a prueba de idoneidad previas al ingreso y que, una vez admitidos por méritos de por medio, comenzarán desde el puesto inferior. También se distorsionó la estructura salarial, pues aplicado un sistema de ingreso por méritos a partir de la base de la pirámide del servicio público, los nuevos funcionarios, con más méritos, ganarían menos salario que los servidores públicos más antiguos y que ocupaban categorías más elevadas. Debido a que no era posible realizar el ingreso y las promociones con concurso, no se podía acreditar la idoneidad de los candidatos.⁴ Más bien se podía ingresar al servicio en cualquier nivel y en cualquier categoría, e igualmente, ascender brincando por encima de los puestos precedentes.

Al mismo tiempo, las remuneraciones percibidas por los servidores públicos eran insuficientes y con escasa transparencia. Paralelamente se estableció un régimen de calificaciones de desempeño que benefició de entrada a las notas

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Groisman, Enrique, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión Presidencial del Dr. Alfonsín". Bodemer, Klaus (Comp.). *Reforma del Estado: más allá de la Privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993, pp. 213-116.

más altas, de tal modo que no operó como estímulo ni control del rendimiento de los trabajadores públicos.

Un especialista advirtió que, “para caracterizar en pocas palabras ese estado de cosas, puede decirse que la burocracia pública estaba afectada por rutinas y comportamientos antidemocráticos, por la ausencia de carrera administrativa, la escasa profesionalidad, formas de selección y promoción esencialmente discrecionales, un sistema de remuneraciones inequitativo y caótico, y una situación perversa en la que la ausencia casi completa de estímulos era simétrica de la falta de exigencias (...) La dictadura precedente había sido a la vez un régimen autoritario y caótico, con líneas jerárquicas superpuestas en las que, alternativa o simultáneamente, se confundían u oponían la dependencia respecto de los superiores en el mando militar y en las funciones civiles”.⁵

Los servidores públicos constituían una muestra nítida de los problemas de la Argentina. Incluyendo a los organismos descentralizados y empresas, el servicio público sumaba un millón de personas, y si muchos eran ineficientes o perniciosos, era poco esperable lograr cambios positivos en el servicio. Sin embargo, el nuevo Gobierno creyó que era factible que los servidores públicos cambiaran sus valores y comportamientos, si se modificaban las condiciones laborales en que se desempeñaban.⁶

La solución para un problema de tal magnitud, consistió en reestructurar completamente el escalafón a partir de una sola vía de ingreso a través de concursos y por medio del establecimiento efectivo de la carrera administrativa, toda vez que se crearon mayores exigencias de ingreso y permanencia, así como adecuados incentivos al desempeño.⁷ En paralelo, se creó un cuerpo de función pública superior: el Cuerpo de los Administradores Gubernamentales.

Los administradores gubernamentales

El establecimiento del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, constituye una de las experiencias más significativas para el desarrollo del servicio público en Iberoamérica.

⁵ *Ibid.*

⁶ Groisman, Enrique, “Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión Presidencial del doctor. Alfonsín”, p. 217.

⁷ Groisman, Enrique, “La Función Pública en la República Argentina”, pp. 11-12.

El Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales se implantó a partir de 1985, y fue uno de los primeros productos del retorno de Argentina a la vida democrática. El cuerpo estaba compuesto en 1993 por 170 funcionarios que detentaban profesiones de distintas disciplinas.⁸ En ese año habían egresado las tres promociones. La convocatoria para el IV Programa fue prevista para principios del año de 1995.

Como ocurre en países que tienen métodos de formación escolarizada o tutorial, así como sistemática y prolongada, los frutos que ofrece un programa tal no son inmediatos ni en gran escala, sino de repercusión lenta pero positiva. Si se toma en cuenta que cada promoción estaba integrada por 60 cursantes, podría pensarse que su influencia en la administración pública Argentina es limitada. Empero, como lo que se está formando es un plantel de alto servicio público, su impacto tiene una índole más bien cualitativa. Un logro inobjetable de este programa de formación, tal como lo explica Enrique Groisman, es que "los efectos más significativos no son numéricos sino conceptuales: se ha demostrado al conjunto de la administración pública y a la sociedad en general la voluntad de seleccionar funcionarios con criterios objetivos, sin discriminaciones políticas y con exigencias rigurosas que tiendan a la profesionalización".⁹ Además tiene una repercusión positiva, un efecto de emulación nacional perceptible en la solicitud de numerosas administraciones provinciales, municipales y organismos autárquicos, en el sentido de recibir asesoría para implantar carreras administrativas similares y perfeccionar los sistemas de selección y formación propios.

Tal como es observable, este proyecto tenía dos objetivos: uno era inmediato, que consistió en organizar un sistema de selección y formación de los funcionarios de nivel superior; el otro era mediato: transformar los valores, actitudes y prácticas del conjunto del servicio público.

En 1993 se había cumplido la primera meta: efectivamente, el curso de formación impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del que trataremos más adelante, era la única vía de acceso a un cuerpo de funcionarios de excelencia, cuyos miembros desarrollaran una carrera en diversas funciones y organismos de la administración pública. Al efecto, para ingresar al curso se efectuó una selección rigurosa mediante exámenes obje-

⁸ Alfiz, Marisa Lila, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión del Dr. Menem". Bodemer, Klaus (Comp.). *Reforma del Estado: más allá de la Privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993, p. 227.

⁹ Groisman, Enrique, "La Función Pública en la República Argentina", p. 12.

vos: su aprobación fue requisito inexcusable para ingresar al Cuerpo de los Administradores Gubernamentales.

Aunque el origen conceptual y el modo de configuración de este cuerpo funcional argentino se asemeja a sus precedentes europeos, no se constituyó como un ente ni social ni espiritualmente corporativo, sino como un plantel de carrera con exigencias y estímulos específicos, una *Pepiniere* a partir de la cual se forjaron también los futuros proyectos de transformación del servicio público.

La configuración del cuerpo se diseñó también con una perspectiva política, con la finalidad de responder a la carencia de puestos de libre nombramiento y remoción en la administración pública, y debido a la rigidez que impedía la movilidad del servicio público. Ciertamente esa carencia era un fenómeno nocivo, porque el reemplazo del Gobierno no posibilitaba la integración de equipos de trabajo homogéneos, sino un mero reemplazo de los funcionarios superiores por asesores de confianza.¹⁰ Así, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue concebido, entre otros propósitos, para ofrecer un conjunto de funcionarios que detentaran una diversidad de adscripciones políticas futuras, debido a que su método de selección obedeció a criterios estrictamente profesionales. Con esta medida, los gobiernos que se sucedieran en el poder a través del sistema democrático, tendrían la posibilidad de seleccionar a su personal de confianza sin afectar la continuidad administrativa, ni resentir la eficiencia de los servicios públicos. A pesar de la distancia prevista con respecto a los modelos de cuerpo o clase europeos, resuena aquí fuertemente la Clase Administrativa británica cuyas labores profesionales incluyen también el ejercicio de la alta política de Estado.

A fines de 1986, el Ministerio de Economía expidió tres decretos sobre la *Reforma del Estado* en Argentina. Básicamente se refirieron a un régimen de retiro voluntario, un horario discontinuo de trabajo a partir de 1987 para inducir el retiro, y una jerarquización salarial que la inflación pronto pulverizó. Lamentablemente la convocatoria para una nueva promoción de Administradores Gubernamentales fue suspendida y se aumentó el margen de discrecionalidad en la selección de candidatos al servicio público. Una vez que el proyecto de formación de ese cuerpo se reanudó, quedó mermada la confianza en su continuidad como una institución de servicio público. No tuvo mejor

¹⁰ Groisman, Enrique, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión Presidencial del doctor Alfonsín", p. 218.

suerte la carrera administrativa, que no se puso en marcha, ni tampoco los concursos y calificaciones que habían sido preparados en el Gobierno anterior.

Este cuerpo funcional constituyó un avance a favor de la profesionalización del servicio público en el país, toda vez que el Ejecutivo cuenta ahora con colaboradores capacitados para desempeñar tareas de dirección, asesoría superior y coordinación, por medio de la Secretaría de la Función Pública. Desenvuelve sus actividades en cualquiera de los órganos de la administración pública, por medio de la asignación del Presidente de la República en atención a las áreas y proyectos que se consideren de importancia y prioridad; el objeto de su acción es dar a los asuntos públicos elementos de unidad, integración y coherencia, para nutrir de más eficiencia a la gestión gubernamental.

Finalmente, una breve nota extensiva sobre el asunto aquí tratado, que habla muy bien de los Administradores Gubernamentales: en 1992, el Cuerpo estaba apenas formado por 45 funcionarios, pero hoy en día cuenta con su propia Asociación gremial. Su lema es: *“una administración pública eficiente, con vocación de servicio”*; y su objeto es perfeccionar y ampliar el perfil profesional de sus integrantes y difundir local e internacionalmente su papel y las características de sus tareas. Hay que destacar que, entre sus fructuosas actividades, los Administradores Gubernamentales fundaron la Revista *Aportes*, entre cuyos logros principales descuella el fomento de los valores éticos y profesionales del servidor público y de su horizonte de desempeño en la administración pública.

Reorganización general del servicio público

La experiencia producida por los Administradores Gubernamentales se vertió en otros sectores del servicio público. Hacia 1986 se proyectaba establecer la carrera de todos los funcionarios públicos, con base en un nuevo escalafón al cual sólo se ingresaría gradualmente. Dicho ingreso sólo sería posible en caso de vacante, tanto para funcionarios activos, como para todos los aspirantes.¹¹ Del mismo modo, para aliviar al servicio público de las presiones sobre la ampliación de estructuras administrativas con motivo de la rígida correspondencia entre categoría y función, se flexibilizó su vinculación y reorganizó el sistema de ascensos. En adelante, todas las promociones se harían con base en pruebas, cursos de capacitación y calificaciones, ya no privilegiando la mera

¹¹ Groisman, Enrique, “La Función Pública en la República Argentina”, p. 12.

antigüedad como antaño. En lo tocante a las calificaciones, se darán a través de un sistema sin opacidad alguna y se aspira a desterrar la corrupción y la severidad arbitraria por parte de las comisiones calificadoras.

Hay que destacar el papel principal otorgado a la formación, pues la capacitación para el servicio se elevó a la doble categoría de derecho y deber, y se concibió como el sustento primordial de la carrera administrativa. De tal modo, la aprobación de cursos establecidos para tal fin se planteó como requisito inexcusable para ascender en la escala administrativa.

El sistema previsto tendría una etapa experimental, por lo que no regiría simultáneamente para todos los servidores de la administración pública, sino únicamente para quienes estaban situados en el seno del escalafón general. Una vez experimentado exitosamente, el sistema se extenderá de manera general en todo el servicio público.

El Gobierno argentino se propuso optimizar la capacidad de gestión de todo el servicio público. Por principio, se diseñó un esquema de carrera administrativa totalmente nuevo que reemplazó al antiguo escalafón, colaborando al efecto los gremios reconocidos formalmente y los expertos de la Secretaría de la Función Pública.¹² Dicho esquema es el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), que consiste en una carrera administrativa que se complementa con un *Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas*. La carrera administrativa, así constituida, fue aprobada en mayo de 1991.

El SINAPA está caracterizado por los siguientes rasgos: detenta un escalafón de seis niveles, de acuerdo con el grado creciente de complejidad de las tareas que cumpla el servidor público: carrera vertical; cada nivel posee igualmente varios grados; los niveles con mayor apertura poseen cuatro grados: carrera horizontal; el servidor público sólo puede cambiar el nivel escalafonario si es nombrado para otra función a través de un proceso de selección objetivo, cambiando al mismo tiempo la naturaleza y complejidad de sus tareas; establece la evaluación de desempeño anualmente para los servidores; el avance horizontal en la carrera es posible si el funcionario cuenta con un número determinado de evaluaciones de desempeño calificadas con el rango de *Bueno* y si ha cumplido con una cantidad determinada de créditos de capacitación; finalmente, crea un candado salarial que permite una apertura de uno a diez, entre los extremos de la escala de la carrera.¹³

¹² Alfiz, Marisa Lila, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión del Dr. Menen", pp. 223-234.

¹³ *Ibid*, p. 228.

La carrera administrativa contiene tres elementos singulares: por una lado, jerarquiza a los integrantes del servicio público. En segundo lugar, reemplaza la idea omnipresente de la antigüedad en el puesto como mérito intrínseco para el progreso y la promoción dentro de la carrera administrativa, por la noción de *antigüedad calificada*. En tercer lugar, transformó el concepto de estabilidad con la sola condición de la permanencia en el servicio público, por la noción de estabilidad condicionada por un desempeño administrativo eficaz.

Un paso significativo en la reorganización del servicio público, consistió en la implantación del *Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas*. Se juzgó como necesaria la existencia de una línea de funcionarios estable, que implemente y controle las políticas gubernamentales. Estos cargos directivos deben ser desempeñados por servidores públicos con capacidades suficientes.

Dicho *Régimen* está caracterizado por los siguientes elementos: definición previa de los cargos que serán incorporados en un Nomenclador de Funciones específico; distinción en el nivel de los cargos con relación a su importancia estratégica: el *Régimen* establece una diferenciación del nivel del cargo, en función de distintos ponderadores; sistema de selección abierto para cubrir estos cargos, de manera tal que se presenten candidatos provenientes de los sectores público y privado, en igualdad de oportunidades; procesos de selección objetivos, que serán regulados por comités *ad hoc* integrados por personalidades muy acreditadas en cada especialidad; remuneraciones próximas a las correspondientes a las empresas privadas: el primer nivel devengará US\$4.900 mensualmente; finalmente, un sistema de evaluación de desempeño estricto que sea compatible con el nivel de responsabilidades a asumir por el servidor público: la conservación del cargo y la remuneración correspondiente, estarán condicionados por un buen desempeño.¹⁴

Ya existen cinco niveles que han sido definidos para las Direcciones Nacionales y las Direcciones Generales, así como para las Direcciones especializadas, y se proyecta que en un futuro inmediato se extienda a las Jefaturas Departamentales. En 1993 se habían realizado nombramientos a través de este *Régimen*, en el Ministerio de Salud y Acción Social, y el Ministerio de Economía; y estaba en proceso el nombramiento en algunas Secretarías de la Presidencia de la nación Argentina, incluidos la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública.

¹⁴ *Ibid.*, p. 229.

Una persona muy enterada de estos problemas, explicó que “el tipo de selección adoptado es función del nivel de la vacante a cubrir. Para los niveles operativos, primeras jefaturas y profesionales de baja y mediana especialización se utiliza la selección interna, es decir, restringida al ámbito de la jurisdicción involucrada. Para los profesionales altamente especializados y niveles superiores del escalafón, el sistema es general, es decir, abarca todo el ámbito de la administración pública. En el caso de no encontrar el perfil adecuado a las necesidades del puesto a cubrir, la selección puede considerarse desierta y efectuar un nuevo llamado permitiendo la presentación de postulantes de fuera de la Administración. El ingreso externo directo se produce por el nivel inferior de la carrera”.¹⁵

En Argentina se cuenta con el concurso principal de la Secretaría de la Función Pública, a cuyo cargo está la administración de dicho *Régimen*, toda vez que ofrece la asistencia técnica requerida a los comités de selección respectivo a través del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Esta Secretaría, que está integrada por las Subsecretarías de Organización y Gestión, y de Sistemas de Información, tiene como objeto formular *Policies*, planes y programas administrativos de reforma institucional de la administración pública, establecer normas para la gestión del personal público, definir procedimientos para la modernización de dicha administración, y coordinar acciones de organización y reforma administrativa con provincias y municipios, empresas y sociedades del Estado, y organismos descentralizados.¹⁶

Le incumbe, igualmente, asesorar sobre necesidades de sistemas de información y uso de equipamiento informático, participar en la realización del microanálisis y diagnóstico organizativo de la administración pública nacional, en lo tocante a sus estructuras orgánicas y procedimientos administrativos, y proponer programas orientadores de la acción de los órganos jurisdiccionales afectados a actividades de reforma administrativa. Finalmente, evalúa las necesidades de investigación que requieran las actividades de organización y funcionamiento institucional.

Como en el caso de los Administradores Gubernamentales, la formación es parte principal del *Sistema*. Para ascender en la carrera administrativa es imprescindible acumular créditos de capacitación en cursos aprobados.

¹⁵ Alfiz, Marisa Lila, “Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión del Dr. Menen”, p. 230.

¹⁶ Centro de Administración para el Desarrollo, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública*. Dos volúmenes, vol. II, Caracas, 1990, p. 9.

Finalmente debemos hacer algunos comentarios sobre el destino del vituperado escalafón del servicio público argentino. El proceso de reubicación del personal público en los niveles de la nueva carrera, arrancó apenas fue aprobado el SINAPA. Cada uno de los organismos de la administración pública evaluó las funciones de todos y cada uno de sus integrantes, y definió los niveles correspondientes.¹⁷ En 1993 se habían incorporado 25 mil servidores públicos al *Sistema*, de un total de 30.000 trabajadores programados en la primera etapa del proceso de reubicación. Para beneplácito de dichos servidores, el establecimiento del Sistema les significó un incremento salarial de un 50%, en promedio.

El Instituto Nacional de Administración Pública

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales está constituido por los aspirantes que aprobaron un curso de posgrado impartido por el Instituto Nacional de la Administración Pública. El programa de formación estuvo destinado a modificar sustancialmente la preparación de altos funcionarios públicos argentinos, con el objeto de incrementar la eficiencia de su desempeño, enaltecer su actitud de servicio, y asegurar su compromiso con el régimen republicano y democrático establecido en el país. Se proyectó paralelamente, que los integrantes del nuevo cuerpo desempeñaran una carrera administrativa a partir de la Secretaria de la Función Pública, de donde serían asignados a los organismos de la administración pública de destino, tomándose como base las necesidades funcionales y la formación previa de cada funcionario, así como sus aptitudes y preferencias ocupacionales. Del mismo modo, se previó el establecimiento de un método de rotación mediante el cual se efectúan cambios periódicos de destino ocupacional, con el objeto de diversificar la experiencia administrativa, mejorar el perfeccionamiento y satisfacer necesidades que se pudieran plantear como contingencia.

El ingreso al cuerpo se realiza mediante un sistema de selección, cuyos fundamentos han sido una serie de pruebas sucesivas. La primera consistió en la comprensión de textos, con respuestas por opción múltiple, en tanto que la segunda prueba se refirió a la preparación de un diagnóstico y una propuesta de solución para un problema. Al efecto, se dotó a los cursantes de materiales

¹⁷ *Ibid.* p. 231.

de apoyo, tales como textos jurídicos, noticias periodísticas, expedientes y trabajos de investigación.

La formación a través del programa de instrucción del INAP tuvo un carácter obligatorio, igual que la asistencia a las aulas, seminarios y trabajos prácticos. Debido a que los aspirantes proceden del servicio activo y de los ámbitos universitarios, los cursantes que se desempeñaban como funcionarios al ingresar al curso continuaron percibiendo sus sueldos, en tanto que el resto pasaron a integrar una planta no permanente, pero se hicieron acreedores de una remuneración consonante con la categoría inferior a lo que en Argentina se llama "tramo de conducción".¹⁸ La longitud cronológica del curso fue de treinta meses.

Con la finalidad de extender los beneficios del curso del INAP, además de los candidatos a integrar el Cuerpo de los Administradores Gubernamentales, se previó la asistencia de miembros de las administraciones provinciales o municipales, las fuerzas armadas y las administraciones públicas de otros países latinoamericanos.

En 1986 estaba en proceso de implementación un plan de desarrollo del curso de formación del INAP, cuyo saldo positivo sería que, una vez terminado el período presidencial de Raúl Alfonsín, el país contara con tres generaciones de Administradores Gubernamentales. Desde junio estaba en marcha el segundo curso de formación y se había abierto la inscripción de aspirantes para el tercero.

En este sentido, un curso como el impartido por el INAP no consiste meramente en un sistema de enseñanza para transmitir conocimientos, sino sentar pie para la implementación de un proyecto complejo del cual es su primera etapa.¹⁹ Por consiguiente, para asegurar su éxito a cabalidad, es menester su continuidad y secuencias en pro de la carrera administrativa. Al efecto, mucho contribuyen también los concursos y las calificaciones para el ingreso al servicio público.

En 1990, el INAP estaba impartiendo cursos de capacitación sobre Estrategias de Dirección, Gestión Financiera Pública, Gestión de la Informática, y Enfoques Avanzados de Alta Gerencia Pública. La duración de estos cursos era de entre 24 y 48 horas.²⁰

¹⁸ Groisman, Enrique, "La Función Pública en la República Argentina", p. 11.

¹⁹ Groisman, Enrique, "Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión Presidencial del doctor Alfonsín", p. 217.

²⁰ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación. Dos volúmenes*, Caracas, 1990, vol. 1, p. 11.

Igualmente, como otros congéneres académicos, el INAP producía publicaciones tales como los Boletines titulados *Servicio Civil y Sistema Público de Capacitación*, además de libros, monografías, publicaciones seriadas y reportes de actividades.

El INAP tiene a su cargo la Maestría en Administración Pública, una de las más relevantes de Iberoamérica, que era impartida originalmente en colaboración con la Universidad de Buenos Aires.²¹ Fue creada en apoyo del Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales, para coadyuvar a la preparación y perfeccionamiento futuro de 150 mil servidores públicos argentinos, de los 1.800,000 que se desempeñan en el Gobierno. De este modo, se proyectaba subsanar la desvinculación entre la carrera administrativa y las funciones de dirección.²²

El programa fue fundado en 1986 y su diseño curricular se orienta a la formación profesional de los cursantes, preferentemente servidores públicos, aunque no exclusivamente. Su currícula está proyectado al análisis de cuestiones políticas, sociales, económicas y administrativas, así como la formación y evaluación de *policies* públicas. La inscripción preferente está reservada al Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

El INAP fue establecido en agosto 20 de 1985, dentro de la nueva atmósfera creada por el retorno de la democracia a Argentina con el Gobierno de Raúl Alfonsín y más particularmente dentro de los planes de reforma administrativa, en la cual cuajaba la idea de contar con nuevos funcionarios capaces de desempeñarse en funciones de asesoramiento y dirección en un régimen democrático. Estos servidores públicos debían ser formados para saber tomar decisiones, estar provistos de espíritu crítico, tener aptitud para analizar situaciones, e interpretar informes y documentos. La índole de su función es generar el cambio en la administración pública del país, y por lo tanto, contar con la capacidad de aplicación de técnicas modernas de gestión administrativa para inducir innovaciones.

El Programa tiene el diseño de formación continua, incorpora aspirantes anualmente y egresan bienalmente, restringiéndose a aquellos aspirantes que tienen un título profesional de una carrera universitaria de cuatro años como mínimo. El perfil de desempeño al cual responde el currícula, se sintetiza en

²¹ "Programa de Posgrado de Maestría en Administración Pública". Universidad de Buenos Aires e Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, 35 pp.

²² "Programa de Formación de Administradores Gubernamentales". Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, 1988, 17 pp.

las siguientes funciones: dirección, asesoría, planificación y ejecución de la *policías* presidenciales. El concepto del currícula de la Maestría es la formación de "expertos generalistas", capacitados en técnicas gerenciales de organización, así como para negociar en situaciones de conflicto y transformar las *policías* del Gobierno en planes de acción.

La Maestría se desenvuelve en cuatro etapas formativas: de homogeneización y formación específica; de inserción en distintos niveles; de profundización y especialización; y de práctica de desempeño como Administrador Gubernamental.

La primera etapa está formada por módulos relativos a macroeconomía, estadística y matemáticas, así como informática, derecho y otras disciplinas. Continúa con la impartición de conocimientos cuya función es introducir a los cursantes en el temario representativo de su desempeño como servidores públicos, a través de materias tales como evaluación de proyectos, toma de decisiones y tecnologías administrativas, entre otras.

Los cursantes ingresan a la segunda etapa mediante dos pasantías, una de dos meses y otra de cuatro, en las cuales se rotan en una diversidad de organismos públicos para diversificar sus experiencias. Los métodos de trabajo son los talleres, que sirven para una adecuada inserción en el campo de trabajo, y están a cargo de tutores internos y externos, así como de expertos. El fruto de estas experiencias es la capacitación de los alumnos, para elaborar un diagnóstico organizativo de la institución del caso.

En la tercera etapa se profundiza sobre temas antes tratados, escogidos en función del perfil de desempeño de los candidatos y su función dentro del servicio público como Administrador Gubernamental, y que se desenvuelve por medio de la asesoría, coordinación, planificación o dirección. Finalmente, la última etapa consiste en el desempeño práctico como Administrador Gubernamental durante un lapso de cuatro meses.

Además de las materias mencionadas, el currícula contiene materias relativas a la administración pública moderna, tales como gerencia estratégica, control de gestión, comunicación con usuarios, negociaciones colectivas, relaciones con el sector privado, evaluación de proyectos e investigación organizativa. Sin embargo, no se soslayan las asignaturas tradicionales de gran importancia como sociología, ciencia política, economía y derecho administrativo, además de otras como gerencia de personal y gerencia de finanzas públicas.

La Maestría fue la respuesta al diagnóstico efectuado en el servicio público argentino, en el que se destacó la persistencia de los procedimientos tradicio-

nales de gestión interna, tales como el papeleo y el ritualismo formalista.²³ El Cuerpo de Administradores Gubernamentales es una respuesta de solución, dentro de las nociones de gerencia pública, a ese diagnóstico.

Dentro del programa de reestructuración general del servicio público fue instituido el *Sistema Nacional de Capacitación*, que fue diseñado, organizado e implementado por el INAP. Está integrado por el *Curso de Alta Gerencia Pública* para los niveles superiores, el *Curso de Formación Superior* para los niveles intermedios, y los cursos y talleres para los niveles operativos.²⁴ Su impartición está a cargo del INAP, por cuanto a los Gerentes Públicos, pero está descentralizado operativamente para el resto de los servidores públicos. Se cuenta además, con un proyecto de capacitación a distancia que completa el esquema narrado. *El Sistema Nacional de Capacitación* tiene como propósito establecer una nueva cultura administrativa, cuyos cimientos son la eficiencia administrativa y la noción de la actividad del Estado, como servicio público.

Antes de finalizar este apartado, no podemos dejar del lado una de las innovaciones curriculares más novedosas en la formación del servicio público argentino: el Curso de Alta Gerencia Pública, cuya versión original de 1990 se gestó dentro de la Dirección del Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales.²⁵

El programa está integrado por cuatro áreas de enseñanza: rea de Análisis Estratégico Global; rea de Administración Pública Argentina; rea de Desarrollo Gerencial Público; y rea de Práctica Profesional.

El Área de Análisis Estratégico Global tiene como propósito situar al gerente público en la Argentina contemporánea, dentro del contexto regional, nacional e internacional. El rea de Administración Pública Argentina se refiere al estudio de la estructura y dinámica de dicha administración. El rea de Desarrollo Gerencial Público considera los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para la aplicación de las modernas tecnologías de gestión, bajo una óptica crítica de los enfoques sobre la materia. Finalmente, el rea de Práctica Profesional está orientada a la introducción del paradigma de la gerencia pú-

²³ Fontdevila, Pablo, "Demandas de Formación Directiva desde la Perspectiva del Sector Público". INAP, Buenos Aires, 1991.

²⁴ Alfiz, *op. cit.*, p. 230.

²⁵ Dirección del Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales. "Curricula y Prerrequisitos de Implementación del Curso de Alta Gerencia Pública". Buenos Aires, noviembre 9 de 1990, 19 pp.

blica, con el objeto de transformar las actitudes de los futuros servidores públicos, combinando la capacidad técnica y los valores éticos.

En el Curso de Alta Gerencia Pública, la formación de los servidores públicos fue considerada de manera primordial, de modo que su preparación considera cuatro dimensiones: cognoscitiva, aptitudinal, actitudinal y axiológica. La primera dimensión se refiere al conocimiento de datos, clasificaciones y criterios de identificación del campo de estudio de la gerencia pública; la segunda, a la combinación de las capacidades específicas que facilitan la realización de una variedad de actividades mediante el uso del conocimiento adquirido. La dimensión de las actitudes se refiere a la organización continua, relativamente, de creencias, apreciaciones y preferencias relativas al objeto que incentivó el obrar en el ámbito gerencial público. Finalmente, la dimensión axiológica entraña las concepciones de los individuos con relación a códigos de principios de acción, referentes a lo que se juzga correcto o incorrecto, deseable o indeseable, en el desempeño gerencial público.

La dimensión cognoscitiva exployada en el currícula, se refiere a los conocimientos generales y del contexto, al Estado, la sociedad y el desarrollo gerencial público, así como a las políticas públicas. La dimensión de las aptitudes comprende el desarrollo de habilidades referentes al entorno de la organización de la administración pública y su relación con el papel del gerente público. La dimensión actitudinal entraña el desenvolvimiento de conductas favorables al desempeño gerencial público, con base en un realismo creativo y crítico, sentido de participación democrática, criterio laboral científico y pedagógico, objetividad y comprensión, e independencia intelectual. Finalmente, la dimensión axiológica está empeñada en producir valores inherentes a la función a ser realizada, principalmente la conciencia nacional, defensa de los valores republicanos, principio de responsabilidad, concepto del servicio público y sentido profesional.

El currícula está integrado de la siguiente manera:

Área de Análisis Estratégico Global: evolución de la administración pública Argentina; transformaciones del sistema económico argentino y mundial; el escenario internacional y la inserción de Argentina en él Área de Administración Pública Argentina: marco jurídico de la República Argentina; transformaciones de la administración pública nacional; instrumentos normativos de la administración pública nacional; finanzas y contabilidad pública. rea de Desarrollo Gerencial Público: teoría de la organización; psicología de las organizaciones públicas; resolución de problemas y toma de decisiones; diseño

y evaluación de programas públicos; gestión de recursos humanos; políticas públicas; dirección (*management*); idiomas; informática. Finalmente, el rea de Práctica Profesional: gabinete de creatividad y productividad gerencial; ética del gerencialismo moderno. Cada una de las áreas está constituida por un módulo académico con una duración bimestral, sumándose una carga de 750 horas lectivas.

Este curso es, en suma, uno más de los relevantes programas de formación en el servicio público argentino.