

Trayectorias del sistema de Alta Dirección Pública en las provincias argentinas

Fernando Isuani¹
Valeria Serafinoff

Introducción

Desde el retorno de la democracia en 1983, el Estado nacional vivió un conjunto de procesos políticos, económicos y sociales que lo han impactado en distintos planos y de modos muy diversos. A partir de entonces, los gobiernos que se han sucedido tomaron decisiones e implementaron medidas que con diverso grado de profundidad, coherencia y efectividad han incidido sobre su rol y morfología. Ciertamente, el Estado de aquel entonces no es el mismo de hoy.

En la década de los '80, más allá de algunas innovaciones relevantes² y otras medidas de bajo impacto tomadas hacia el final del mandato de Alfonsín³, no se produjeron cambios significativos en el aparato estatal. Estos, sí se hicieron presente con claridad durante los '90, de la mano de una concepción que impulsó la idea del "estado mínimo" y que muchos estudios han permitido conocer con detenimiento. Con el inicio del nuevo siglo, y en el marco de una inercia pendular, fue ganado consenso la importancia del "retorno del Estado"⁴, etapa cuya exploración está en proceso.

Con algunas excepciones⁵, los estudios disponibles en Argentina han concentrado su mirada particularmente en alguno de esos períodos de gobierno. El foco de estos análisis está puesto en diversas dimensiones relevantes para conocer la situación del Estado y su aparato burocrático. Esos trabajos han contribuido a profundizar nuestro conocimiento del aparato estatal Argentina centrado, principalmente, sobre el Estado nacional y la situación de sus recursos humanos: su distribución entre el estado nacional, provincial y municipal y entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (López y Zeller, 2014; Zeller y Rivkin, 2003; Oszlak, 2000); las diversas modalidades laborales, salariales y contractuales vigentes en el sector público (Lindemboim y Graña, 2006; Iacoviello y Zuvanic, 2006); la profesionalización de sus cuadros y los sistema de carrera (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Cagnoli, 2007; Bonifacio, 2003); los sistemas de capacitación (Pulido, 2000); las reformas estructurales en el empleo público (Oszlak, 1999; Orlansky, 2001 y 2006) o la politización de la burocracia y el patronazgo (De Bellis, J. 2016; Llanos, 2016)

¹ Investigadores docente Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Mails de contacto: fisuani@campus.ungs.edu.ar y vserafino@campus.ungs.edu.ar

² Por ejemplo, la creación del cuerpo de Administradores Gubernamentales inspirado en la experiencia francesa de la Ecole National d'Administration (ENA), con el propósito de reestructurar el aparato estatal y de asignarles a los miembros de este nuevo segmento el rol de "agentes de cambio de una administración democrática (Iacoviello, M; Llano; M. y Strazza, L., 2011)

³ Por ejemplo, los retiros voluntarios y la supresión de vacantes (López y Zeller, s/f).

⁴ Ello se da en consonancia con lo que Mora y Araujo (2012) denomina consenso privatista y consenso estatista. Señala el autor que "en los años '90 la Argentina aparecía como una de las sociedades más "privatistas" en el mundo entero, mientras en la primera década de los 2000 está entre las más "estatistas" de América latina según datos de Latinobarómetro".

⁵ Entre otros, López, A. y Zeller, N. (s/f) y Orlansky, D. (1995).

Aun contando con algunos aportes destacables (Zuñanic y Diéguez, 2016; Chudnovsky, 2017; Ferraro 2006; Iacoviello, Pando, Mendelson y Essayag, 2009; Iacoviello, Llano y Ramos, 2017; Bonifacio y Salas, 2016), todavía resulta escaso el conocimiento sobre un eslabón que consideramos crítico para el desempeño del aparato estatal: la Alta Dirección Pública.

Coincidiendo con Chen y Bozeman (2014), vemos que aunque muchos académicos y formuladores de políticas comprenden la importancia del trabajo de los directivos públicos, sorprendentemente hay poca investigación empírica sobre el tema. La escasa investigación existente sobre esta temática se ha centrado en los procesos de reclutamiento y, en general, en las reformas tendientes a su profesionalización. El conocimiento de este segmento de la burocracia en el nivel subnacional resulta aún más limitado.

La literatura sobre gestión pública ha demostrado con claridad que las actividades y estrategias aplicadas por los gerentes públicos afectan los resultados de las políticas (Lynn, 1996; Meier & O'Toole, 2001). Si estamos empeñados en comprender la capacidad de la burocracia estatal para enfrentar los problemas que desafían a la sociedad necesitamos indagar y comprender la forma en que los gerentes construyen relaciones con otros actores estatales y no estatales, dirigen recursos estratégicamente dentro de la organización, establecen metas para el desempeño y aquello que los motiva a perseguir las metas establecidas (Hicklin y Godwin, 2009).

Este trabajo se propuso avanzar en la descripción de la Alta Dirección Pública (ADP) en estados provinciales, no sólo por la ausencia de estudios sobre el tema en nuestro país, sino también considerando los desafíos que la gestión subnacional tiene a partir de los procesos de descentralización de competencias y la ampliación de responsabilidades en la prestación de bienes y servicios público. Los gobiernos provinciales tienen también un mayor conocimiento del territorio y una mayor cercanía con la población, por lo que también tienen un rol clave como coproductores de las políticas del gobierno nacional. De tal modo, analizar la ADP en estados subnacionales es relevante tanto por el rol crítico que tienen en la gestión cotidiana de las políticas públicas que se despliegan en el territorio, como por el desafío de adaptar la gestión a los cambios más o menos estructurales que las sociedades y el Estado van experimentando en su devenir.

Como parte de este trabajo nos preguntamos si existen sistemas de ADP en las provincias, cuáles son los marcos normativos que definen su alcance⁶ y regulan aspectos tales como la forma de acceso al cargo y otros subsistemas de la gestión de recursos humanos tales como la capacitación y el desarrollo de carrera, la evaluación de desempeño y la retribución por las tareas realizadas. Asimismo, nos preguntamos sobre cuáles son las principales características de las personas que ocupan estos cargos en cada uno de los casos abordados⁷.

Este trabajo tiene un carácter exploratorio y se ha llevado adelante a partir de una revisión bibliográfica y de la normativa en tres estados subnacionales⁸: Mendoza, Santa Fe y

⁶ Quiénes son o podrían ser encuadrados en ese nivel de la burocracia.

⁷ Cantidad, antigüedad, niveles de profesionalización y sexo, entre otras.

⁸ Dos provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, para los fines de esta investigación, tiene la misma entidad y se puede considerar de la misma forma que las provincias.

En el marco de este estudio también se han realizado un conjunto de entrevistas semiestructurada a principales funcionarios, ex funcionarios de las áreas centrales de recursos humanos en cada provincia y a

Ciudad Autónoma de Bs.As. (CABA). Entendemos que ellas, por sus características sociodemográficas y políticas permitirán, además, un ejercicio de comparabilidad que nos permita generar hipótesis para contrastar con el estudio de otros casos subnacionales en Argentina y otros países de la región.

Algunas cuestiones que nos interesan observar se vinculan con la relación entre el régimen político y la decisión de impulsar medidas reformistas que se orienten a la consolidación de una ADP. En primer lugar, consideramos que en sistemas de partidos políticos competitivos la temática entra en la agenda pública cuando se instituyen gobiernos de partidos políticos de más reciente creación o que logran acceder al gobierno quebrando una hegemonía. Básicamente, estos procesos se impulsan como una ruptura del *status quo*.

En segundo lugar, nos interesa profundizar en estos procesos en relación con la construcción de capacidades burocráticas. En tal sentido, partimos del supuesto de que en contextos con una fuerte politización de los cargos de alta dirección pública como en Argentina, el incentivo de instaurar un sistema de ADP a nivel subnacional puede ser una estrategia de consolidación política, que encuentra legitimación en un modelo de gestión pública que promueve la construcción de capacidades burocráticas.

Finalmente, en términos de la participación de la sociedad civil y su rol en relación con esta agenda. Consideramos que en contextos de crisis institucional, organizaciones sociales y líderes de opinión podrían promover una agenda orientada a la profesionalización de la función pública y, con ello, a la conformación de un sistema de ADP. Para ello, se requiere una participación pública propositiva, algo que no pudimos observar en relación con los casos seleccionados. En los tres casos analizados no se observan organizaciones sociales que impulsen o participen de los debates alrededor de la ADP.

Alta Dirección Pública y Capacidades burocráticas

El análisis de la ADP puede ser encuadrado dentro de los estudios de las capacidades de la burocracia estatal y, en tal sentido, orientado a indagar en la habilidad de la burocracia para realizar sus tareas con efectividad, eficiencia y en forma sustentable. Como señalan Iacoviello y Pulido (2018:21), “no bastan las decisiones de política pública que anuncian los gobiernos para fijar el rumbo de la sociedad, ni siquiera es suficiente la voluntad del poder político en financiarlas y sostenerlas. Si las capacidades estatales no se combinan con acciones concretas, que aseguren su impacto en la vida ciudadana, no se logran los resultados buscados. De esa premisa se deduce que los servidores públicos tienen un rol protagónico. De manera que la efectividad, la eficacia y la eficiencia dependen en buena medida de las competencias de la burocracia, de su nivel ejecutivo y del talento que este colectivo despliegue en el desempeño de sus funciones, en la gestión de los procesos que provocan los resultados, sus impactos y los avances en términos de desarrollo”. La presencia de las capacidades burocráticas garantiza cierta potencialidad para el logro de

responsables de la temática en diversos ministerios, así como a personas que se desempeñan como ADP en las distintas provincias estudiadas.

los objetivos buscados pero, en principio, no nos dicen nada sobre el logro estos objetivos⁹.

Reconocemos sobre el concepto de capacidades burocráticas dos tipos de aproximaciones. Por un lado, las más centradas en la ciencia política e interesadas en la construcción de capacidades para penetrar en el territorio, construyen marcos analíticos para estudiar los procesos de formación de los estados, los atributos de estatalidad (Oszlak 1997) y la capacidad de garantizar derechos (Tilly, 1975; Scokpol, 1979; Mann, 1991 y 1997; O'Donnell, 2005; Giraudy, 2012; Vargas Cullel, 2012). Dentro de esta perspectiva también puede considerarse una línea asociada con la sociología política que plantea la cuestión de la autonomía estatal respecto de los actores sociales (Evans, 1995; Scokpol y Finegold, 1982; Ikenberry, 1986; Scokpol, 2007; Hendrix, 2010 y Hanson y Sigman, 2011). Por otro lado, los abordajes más centrados en las capacidades administrativas e instrumentales se concentran en el análisis de la capacidad de las burocracias en tanto conjunto de estructuras y procesos de trabajo, así como en términos del personal que se desempeña en las organizaciones (Hildenbrandt y Grindle, 1997; Tobelem, 1998; Alonso, 2007; Repetto, 2007). Esta segunda perspectiva, más instrumental, nos permite pensar la noción de capacidades burocráticas como algo *no* abstracto, global, homogéneo ni uniforme. De este modo, poco sirve hablar de burocracias fuertes o débiles, capaces o incapaces, si no es en relación con las condiciones y acciones concretas que son desplegadas en un determinado campo de política, en un período concreto de tiempo.

Respecto a la ADP, como señalamos anteriormente, varios estudios refieren a los sistemas que regulan el proceso de nombramiento (reclutamiento y selección) y sus niveles de profesionalización. Entre los primeros podemos mencionar, por ejemplo, los trabajos que profundizan en la comprensión de los procesos de nombramiento de los burócratas a nivel del Estado federal, cubriendo sus lazos políticos y partidistas, niveles de rotación y su conocimiento técnico o conexión política (Cortazar et al, 2016; Rubio y Nuñez, 2019; Chudnovsky, 2017; Zuvanic, y Diéguez, 2016; Zuvanic, 2016, entre otros). En cuanto a la profesionalización es posible considerar los aportes de Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Cagnoli, 2007; Bonifacio, 2003.

Caracterizando a la Alta Dirección Pública

Antes de avanzar, resulta oportuno precisar los alcances de lo que en este trabajo definimos como ADP. Siguiendo a Zuvanic (2016), entendemos a la ADP como el “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” (2016:2). Se trata, como señala la autora, de aquellos funcionarios de primera línea de la administración pública que no son autoridades políticas (ministros, viceministros, secretarios o subsecretarios), ni tampoco forman parte de la burocracia operativa.

Esos funcionarios, en el caso del Estado Federal en Argentina, son los que ocupan los cargos de directores nacionales, generales y simples, coordinadores y jefes de departamento. Es decir, se trata de quienes cubren los niveles escalafonarios más altos dentro del régimen de la Administración Pública Nacional. La normativa vigente en

⁹ Cabe señalar que las capacidades burocráticas no son sinónimo de buen desempeño, ya que existen otras dimensiones que afectan los resultados de las políticas públicas. Además, la referencia a la habilidad nos lleva a sostener que no es posible pensar las capacidades burocráticas si no es en relación con la política pública y sus fines.

Argentina no delimita la ADP¹⁰. Por ello, sólo resulta posible identificar a la ADP a partir del ejercicio de una Función Ejecutiva, esto es “el ejercicio de un puesto de trabajo que comporte la titularidad de una unidad organizativa de nivel superior a departamento, aprobada en la respectiva estructura organizativa e incorporado al nomenclador respectivo” (Convenio Colectivo Decreto 2098/2008, Art. 19). Anteriormente, en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) la Función Ejecutiva se definía como “aquellas correspondientes a cargos de conducción de sectores con incidencia en la gestión de políticas públicas, que prestan servicios esenciales para la comunidad, que tienen alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado (Decreto 993 y 994/91, Art.5).

Ciertamente, puede resultar oportuno destacar sus diferencias respecto de otros segmentos de la burocracia (como niveles medios y operativos) y de la dirección estrictamente política. Así, la ADP tienen un rol bisagra dentro del aparato estatal, en la medida que se espera trabajen directamente asociados con la dirección política en la fase de formulación de políticas. Desde este punto, su desempeño tiene un costado claramente más político (Loureiro et al., 2010). Al mismo tiempo, la ADP tiene la tarea de dirigir o administrar a los estratos más bajos de la burocracia en la implementación de las políticas adoptadas (De Bonis, 2008; Dror, 1996; Longo, 2007). Es decir, para definir el papel de la ADP, la jerarquía y funciones se entrelazan junto con el grado de responsabilidad y politización en el proceso de producción de las políticas públicas.

Respecto de la distinción con la dirección política, la estabilidad de la ADP es el rasgo que merece ser destacado. Siguiendo a Howlet (2011), ese rasgo es una condición que no solo ayuda a la ADP a mantener la atención sobre temas de políticas particulares, sino que también les permite tener una perspectiva a largo plazo de las políticas públicas, de la que la dirección política a menudo carece. Por otra parte, se espera que la seguridad en el trabajo y la experiencia acumulada proteja a la ADP de la presión política a corto plazo. En cuanto a la participación en el proceso de las políticas públicas, se espera que la ADP intervenga a través de múltiples etapas en el proceso de políticas. Entretanto, la participación de los directivos políticos puede concentrarse en algunas etapas específicas, como lo es el establecimiento de la agenda, la toma de decisiones y las oportunidades para afectar algunos aspectos del contenido de políticas más que otros.

El rol bisagra que le cabe a la ADP, permite advertir la existencia de un conjunto de factores relevantes cuya presencia resulta crítica para su desempeño. Siguiendo a Brinkerhoff y Morgan (2010), podríamos indicar que el desempeño de la ADP está determinado por su capacidad para:

- **Involucrar y comprometer a los actores claves:** los funcionarios de la ADP requieren identificar a los protagonistas esenciales para la materialización de la política pública, movilizar recursos (financieros, humanos, organizativos); motivar a los socios y planificar y decidir.
- **Llevar a cabo tareas técnicas:** son responsables de producir niveles aceptables de desempeño; generar productos y resultados sustanciales, así como también mantener la producción y agregar valor para los ciudadanos, entre otros.
- **Relacionarse y atraer apoyos:** requieren poder establecer y gestionar vínculos, alianzas y/o asociaciones con otros para apalancar recursos y acciones; construir

¹⁰ En 2019 se aprobó, a nivel nacional, un nuevo régimen de Alta Dirección Pública (Decreto N° 788/19). Dicho Régimen fue suspendido en el marco del cambio de autoridades gubernamentales (Decreto N° 36/19).

legitimidad a los ojos de las partes interesadas y lidiar efectivamente con la competencia, la política y otros actores con poder.

- **Realizar adaptaciones e innovar:** necesitan adaptar y modificar planes y operaciones a partir del seguimiento de los avances y resultados; anticipar proactivamente el cambio y los nuevos retos, aprender haciendo, lidiar con contextos cambiantes y desarrollar resiliencia.
- **equilibrar diversidad y coherencia:** necesitan desarrollar estrategias y visiones compartidas a corto y largo plazo, mantener equilibrios, flexibilidad y consistencia, integrar y armonizar planes y acciones en entornos complejos y con múltiples actores y hacer frente a los ciclos de estabilidad y cambio.

Si observamos con detenimiento estos atributos requeridos, podríamos decir que la ADP ejerce su influencia en el proceso de políticas mediante el desempeño de tres roles principales: el organizativo, el político y el técnico (Howlet, 2011).

El **rol organizativo**, lleva a la ADP a enfocarse sobre los asuntos internos de las organizaciones en que se desempeñan (la gestión de recursos humanos, la gestión financiera y el procedimiento administrativo, entre otros). Los otros dos roles suponen una mirada más compleja y abarcativa de la actividad de la ADP en la formulación de políticas. El **rol político** supone que la atención de la ADP esta puesta sobre la estructura de incentivos de los diferentes actores en el proceso de políticas y en la forma en que se alinean con sus respectivos patrones de comportamiento. Este rol también contempla la manera en que la interacción de estos jugadores afecta los resultados de las políticas públicas. Por su parte, el **rol técnico** requiere que los gerentes públicos piensen analítica y sistemáticamente sobre las causas y consecuencias de los problemas que enfrentan las políticas públicas, ofrezcan diagnósticos, planteen alternativas de solución y establezcan los resultados probables de las diversas opciones de políticas disponibles para abordarlos.

Para llevarlos a cabo estos roles, la ADP necesita conocer el proceso de políticas, los actores clave que éste involucra, las dinámicas que estos generan en cada etapa del proceso de políticas y las prácticas prevalecientes en diferentes áreas de políticas. También requieren las habilidades analíticas para diagnosticar una situación y desarrollar estrategias correspondientes para enfrentarla (Howlet, 2011). En tanto, es en el adecuado desempeño de estos tres roles, que la ADP puede generar e impulsar iniciativas de acción que hagan de la política pública una herramienta potente para enfrentar los problemas sociales que la sociedad padece en forma sostenible. Así, en el ejercicio de una autonomía estatal creativa (Skocpol, 1989) se eleva al máximo el potencial de la ADP para incidir en el proceso de producción de la política pública.

ADP en estados subnacionales

A los efectos de ampliar la mirada sobre este tema, resulta relevante considerar algunas experiencias internacionales en estados federales como el argentino. En este sentido, una historia poco conocida acerca del nacimiento del *Senior Executive Service* (SES) de EEUU es que se originó en 1979, entre otras razones, por la influencia de las experiencias desarrolladas en gobiernos estatales¹¹. Por su parte, el *Senior Executive Service* (SES)

¹¹ En 1987, Frank P. Sherwood realizó una investigación sobre lo que denominó "*Personnel Executive Systems*" e identificó que 10 gobiernos estatales contaban con sistemas de alta dirección: 4 de ellos creados antes de 1979 (1963 en California, 1969 en Minnesota, 1973 en Wisconsin y 1977 en Oregón). En ese momento, otros dos estados se encontraban en fases avanzadas de aplicación de políticas similares. Un año después, en 1988, Deborah D. Roberts realizó una nueva investigación aún más

australiano también fue precedido por, al menos, una experiencia a nivel subnacional, implementada por la provincia de Victoria. Renfrow, Hede y Lamond (1998) realizan un análisis comparativo de las experiencias australianas a nivel federal y en seis provincias.

A través de la revisión de las experiencias de EEUU y Australia observamos que la relación entre la conformación de ADP en los estados subnacionales no siempre responde a los criterios y lineamientos definidos a nivel federal. En estas dos experiencias puede observarse que, incluso, algunos estados subnacionales experimentan anticipadamente este tipo de regímenes diferenciados.

Al profundizar en la experiencia brasileña, notamos una fuerte presencia y participación de la sociedad civil en la promoción de una agenda sobre esta temática. A diferencia de la experiencia argentina, en este país sudamericano existe una consolidada ADP a nivel del estado federal. Desde mediados de 2017, distintas organizaciones de la sociedad civil, en Brasil, se han dedicado a promover la profesionalización de la ADP. Algunas de ellas se han unido en torno a la coalición "Vamos"(integrada por la Fundación Lemann, los institutos República y Humanize)¹². Esta coalición realiza inversiones en proyectos experimentales para modernizar la gestión de los recursos humanos en los gobiernos estatales y municipales, con el objetivo declarado de promover la institución de sistemas de ADP a nivel subnacional en Brasil. Algunos estados brasileños ya han empezado a moverse en esta dirección, especialmente los estados de [Rio Grande do Sul](#) y [Minas Gerais](#), por citar algunos ejemplos. Una coalición de expertos, académicos, funcionarios y parlamentarios también se ha unido en torno a esta agenda, dando lugar al grupo de presión "[Movimento Pessoas à Frente](#)". Otras entidades se han especializado en ofrecer asistencia técnica para la implantación de sistemas de alta dirección, especialmente [Vetor Brasil](#) y el [Instituto Gesto](#).

En Brasil, ha habido algunos experimentos destinados a emular la carrera de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental en distintos estados. El estado de Minas Gerais parece tener la estructura más consolidada en este sentido. Cuenta con una [prestigiosa escuela de gobierno](#), concursos regulares y una carrera bien remunerada y que se ha convertido en un granero de directivos públicos para la administración pública de ese estado. Más recientemente parecen darse avances en otros estados, sobre todo en [Ceará](#) y [Río Grande do Sul](#), y también en el ayuntamiento de [Río de Janeiro](#).

El lugar que le cabe a la sociedad civil en el impulso de iniciativas para el desarrollo de la ADP constituye, a nuestro juicio, un hecho de vital importancia porque ayuda a responder una pregunta central: ¿Hay acaso actores interesados en fortalecer la gestión estatal a partir de la consolidación y profesionalización de sus rangos gerenciales? Así, ante la ausencia de esta preocupación en las agendas de los partidos políticos, tal como parece ser lo dominante en Argentina, la participación activa de una sociedad civil que reclame y haga escuchar su voz, puede constituir un motor válido para impulsar el desarrollo de un sistema de ADP.

A continuación, presentamos las trayectorias recorridas por los casos provinciales escogidos para este estudio: Mendoza, Santa Fe y de CABA. La situación observada en cada uno de estos casos difiere. Aun cuando pudo no haberse definido un marco

exhaustiva. Sherwood también preparó otros estudios sobre el tema, como una evaluación de los sistemas de alta dirección en vigencia (1987) y una comparación entre los sistemas de Florida y California (1988).

¹² [Vamos, Fundación Lemann, República, Humanize.](#)

normativo y/o un sistema específico de ADP en alguna de las provincias es posible identificar un conjunto de características comunes a estos cargos dentro de la jerarquía burocrática. Por ello, a lo largo del estudio procuramos identificar los principales esfuerzos que se han realizado desde el retorno de la democracia en 1983, para la conformación de un sistema ADP: su lugar en la agenda de gobierno, los principales avances y sus características. Entendemos que este trabajo aporta no sólo a la consolidación de burocracias y capacidades burocráticas en los gobiernos subnacionales en Argentina sino también a identificar las condiciones de desarrollo de una agenda orientada a promover la ADP en países federales en los que no se han producido avances significativos a nivel federal.

La ADP en Mendoza

La provincia de Mendoza cuenta con una superficie de 148.827 km², y una población de 2.043.540 habitantes (según Censo 2022), lo que equivale a una densidad poblacional de 13,7 hab/km². Es la quinta jurisdicción en cuanto a cantidad de habitantes, con casi el 4,4% de la población del país, según INDEC. Dentro de la provincia, la región del Gran Mendoza concentra el 62% de su población.

En relación con las condiciones de vida de su población, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) indican que, en el primer semestre de 2021, el 6,9% de la población del aglomerado urbano Gran Mendoza se ubicaba por debajo de la línea de indigencia y el 43,7% bajo la línea de pobreza.

Sistema Político: Alternancia y bipartidismo

Desde el retorno a la democracia en 1983, los dos partidos que han dominado la escena política provincial han sido el PJ y la UCR¹³, quienes desde entonces y hasta 2023, se han alternado en el manejo del estado provincial y ocupado el mismo igual cantidad de años hasta el 2023(5 períodos cada partido)¹⁴.

El bipartidismo dominante, acompañado por la alternancia en el poder, dota a la provincia de un equilibrio poco común debido a que la constitución provincial no admite la reelección. De esta manera, se tolera así sólo una única gestión en el gobierno provincial, rasgo que la distingue de la mayoría de los estados provinciales. Pero si bien, la renovación política y el escenario de poder compartido instala un claro equilibrio en el ejercicio de poder, se podría señalar, al mismo tiempo, que ello no deja de instalar un efecto disruptivo a la hora de procurar la continuidad de las políticas y agregar intereses en forma duradera.

El tema de la ADP en la provincia parece haber quedado arrastrada por esta lógica, ya que no parece haber ocupado un lugar en la agenda pública, ni tampoco una verdadera reforma de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. La discusión con los gremios ha pasado centralmente por la cuestión salarial. La cuestión tampoco está en la agenda de los políticos porque implica una mirada de largo plazo, cuando la gestión real sólo dura dos años y medio (Belmonte y Diaz Araujo, s/f: 13).

¹³ Aun en los casos en que estas dos fuerzas se hicieron accedieron al poder provincial en el marco de alianzas con otros partidos, nunca dejaron de constituir el eje más gravitante de la escena política provincial.

¹⁴ Llaver, 1983 (UCR); Bordón, 1987 (PJ); Gabrielli, 1991 (PJ); Lafalla, 1995 (PJ), Iglesias 1999 (UCR); Cobos, 2003 (UCR); Jaque 2007 (PJ); Pérez, 2011 (PJ); Cornejo, 2015 (UCR) y Suarez, 2019 (UCR).

De esta manera, como veremos a continuación, pese a tener una interesante tradición en materia de procesos de reformas del estado, el tema de la ADP nunca se instaló en la agenda de discusión pública provincial, ni estuvo incluido en las propuestas de reforma.

La ADP en la agenda de gobierno

Una forma de rastrear el lugar que el tema de la ADP ha tenido en la agenda de los gobiernos que se han sucedido en la provincia es posar nuestra mirada sobre los procesos de reforma del estado que se dieron desde el retorno de la democracia. Para ello, podemos seguir el trabajo de Caballero (2014) quien realiza un recorrido por las principales iniciativas en materia de reforma del sector estatal en la provincia. Al respecto, señala que unas primeras acciones se llevaron a cabo a fines de la década de los 80, cuando en 1988 se implementó el proyecto para la formulación del Presupuesto por Resultados, que integró aspectos contables, de deuda pública, de recaudación, de revisión de estructuras con la formulación y ejecución presupuestaria. Luego señala que, en 1996, por primera vez, la provincia definió objetivos de una reforma de la administración pública, estableciendo, entre otras, la finalidad de garantizar la recomposición del empleo público y el desarrollo integral de los recursos humanos. A pesar de estos enunciados, la autora señala que las medidas tomadas hacia adentro del Estado fueron muy débiles y casi no tuvieron impacto transformador. Posteriormente, en 2001, el gobierno provincial dictó la Ley N° 6921, por la cual se establece un límite a las remuneraciones del personal, el retiro anticipado de carácter voluntario y la obligación de iniciar los trámites previsionales a quienes cumplieran la edad de jubilarse. De este modo queda claro, como señala la autora, que las reformas iniciadas solo tendían a satisfacer motivos de achicamiento del gasto público.

En 2007, la Ley de Ministerios N°7826 otorgó rango ministerial a la Secretaría General de la Gobernación, asignándole la responsabilidad de:

- Diseñar, proponer y coordinar la política de transformación y modernización del Estado, determinando los lineamientos estratégicos y las propuestas de las normas reglamentarias en la materia
- Diseñar, proponer, organizar, supervisar y ejecutar, conforme a las pautas que fije el Poder Ejecutivo, las políticas provinciales sobre recursos humanos tendientes al fortalecimiento de sus capacidades y a la jerarquización de la carrera pública.

Para ello, dentro de la Secretaría de la Gobernación, se creó la Subsecretaría de la Gestión Pública (Decreto N°3770), siendo la primera vez que el Estado provincial contempla en su estructura un área específica para atender esta materia. Dicha Subsecretaría estuvo conformada por una Unidad Central de Recursos Humanos; un Sistema de evaluación e implementación de la Calidad, una Escuela de Gobierno y Administración de la Provincia y una Dirección de Modernización del Estado.

En este marco, destaca Caballero (2014), se elaboró un Plan Operativo Anual que sirvió para la identificación de “déficit y procesos críticos” a partir de los cuales se establecieron ejes estratégicos de acción. Entre ellos, se observó, una desconexión entre el nivel político y el administrativo, la existencia de un sistema de carrera administrativa desactualizado y sin aplicación práctica, la inexistencia de una política activa y permanente de capacitación y desarrollo de destrezas y habilidades, como también de un sistema de promoción, mérito, premios e incentivos, además de un sistema de concursos errático e infrecuente.

Ello dio lugar a la definición de un conjunto de prioridades en procura de lograr la profesionalidad y la idoneidad en el ejercicio de la función pública, a saber: el restablecimiento del sistema de méritos a través del régimen de concursos, la formación continua y desarrollo de competencias laborales mediante cursos de capacitación, y la aplicación de incentivos y premios por medio de instrumentos no remunerativos.

Este recorrido, nos muestra que la creación de un sistema de ADP estuvo ausente en la agenda de los gobiernos que se han alternado en el poder de la provincia, aun cuando se llevaron adelante diversas propuestas de reforma y modernización estatal. Caballero (2014) destaca que no se desarrollaron actividades que tuvieran que ver con el fortalecimiento y profesionalización del recurso humano, en el sentido de crear una carrera administrativa acompañada de incentivos y/o de generar nuevas y mejores competencias laborales en el personal que respondieran a requerimientos demandados por procesos de modernización.

Más allá de la inexistencia de propuestas destinadas a crear un sistema de ADP, la preocupación por este rol podría advertirse en el desarrollo de estrategias y acciones de capacitación dirigidos a ellos. Siguiendo a Rizzo (2023) destacamos que en abril del 2017 se creó el Instituto Provincial de Administración Pública de Mendoza (IPAP)¹⁵, como ente desconcentrado del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia de la Provincia y bajo la coordinación funcional de la Subsecretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado (Dto. 584/17).

Respecto de las capacitaciones que sería relevante ofertar para los cargos de conducción, se nos decía en el marco de una de las entrevistas realizadas:

“liderazgo me parece fundamental, dinámicas de grupo, comunicación asertiva. En realidad, lo podés ir adquiriendo cuando vos venís siendo jefe de un área a después de una más grande, después de otra más grandes. Ese conocimiento lo vas adquiriendo con el tiempo. Pero para quien asume como subdirector que no tienen eso, y no saben, por ejemplo, mirar un grupo y ver quién es el líder, o cómo manejar ese grupo, o no sabe liderar..., el tema de la comunicación asertiva me parece super importante”.

El reconocimiento sobre la importancia de la formación para los directivos públicos queda claramente expuesto en el siguiente testimonio. La idea de la construcción personal de una trayectoria de carrera y capacidades burocráticas en la ADP está también presente en otras entrevistas realizadas en otros casos abordados:

“Nadie te prepara para ser subdirector. Es un cargo en el que uno se hace solito ahí arriba, pero no debería ser así. Debería ser una carrera y tener ciertos conocimientos básicos”.

Recién en 2018, identificado el lanzamiento de un programa de capacitación para Alta Dirección¹⁶ y mandos medios¹⁷, propuesta que constituye una iniciativa al margen de cualquier idea de consolidación e institucionalización de este segmento de la burocracia.

¹⁵ Los objetivos de creación planteados para el IPAP buscan: promover y realizar estudios e investigaciones referidas a los aspectos estructurales y de comportamiento del Sector Público; formar agentes públicos, perfeccionando; planificar y ejecutar programas de capacitación; evaluar el impacto de las capacitaciones realizadas en su ámbito y programar, coordinar y desarrollar proyectos de investigación que contribuyan a la innovación de los modelos de gestión del Estado.

¹⁶ Entre los contenidos para este segmento se señala: Liderazgo público, Ética pública, Teoría y gestión de las organizaciones, Formulación y evaluación de proyectos y Sistema de control de gestión.

¹⁷

<https://www.mendoza.gov.ar/prensa/gobierno-lanzo-programas-de-capacitacion-para-la-alta-direccion-y-mandos-medios-de-la-administracion-publica/>

La inexistencia de un marco normativo que regule ese renglón de la burocracia o de sistemas de capacitación específicos para el mismo, no favorecen la conformación de una “identidad directiva” en la burocracia provincial.

“lo que pasa es que acá en la provincia, la Alta Gerencia no se asume como Alta Gerencia. Veo en algunos que ponen cierta voluntad para hacer cambios o proponer proyectos que agilicen ciertos procesos, pero hay otros que no, que hacen lo básico de un subdirector y no le interesa y yo no sé si es porque también a veces no se tiene la vocación o las habilidades para hacerlo. Algunos tienen el puesto, pero no sé si en realidad lo quieren tener, en este caso subrogar una 13, y bueno por ahí hace lo básico y no gerencian y no gestionan, y acá hay que gestionar”.

Algunos datos sobre el sector público

A finales de 2022, los ministerios del Poder Ejecutivo Provincial eran 8¹⁸ (incluida la Dirección General de Escuelas, que tiene rango de ministerio), a los que se sumaban 2 secretarías¹⁹. En comparación con la estructura orgánica de las administraciones públicas del resto de las provincias, Mendoza se encuentra por debajo del promedio nacional en cuanto a la cantidad de ministerios, secretarías de Estado, secretarías convencionales y subsecretarías.

En relación con el empleo público, según datos del Sistema SIGNO -Liquidador de haberes del Gobierno provincial-, a finales de 2022 la provincia registraba 93.659 trabajadores/as estatales de planta permanente y transitoria. El cuadro 1 permite advertir que esos cargos los ocupan mayoritariamente trabajadores/as de la Educación (55%)²⁰ y de la Salud (20%)²¹.

Cuadro 1: Agentes por tipo de régimen de empleo público

Régimen	Cantidad de Agentes
Administración Central - Ley 5126	3.308
Docentes	42.345
Celadores - Dirección General de Escuelas	9.417
Sanidad	10.555
Profesionales de la Salud	8.551
Personal Policial	9.085
Personal Penitenciario	2.744
Empleados y funcionarios Judiciales	4.651
Instituto Provincial de Juegos y Casinos	493
Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial	423
Dirección Provincial de Vialidad	754
Honorable Tribunal de Cuentas	254
Contaduría General de la Provincia	116
Fiscalía de Estado	96
Tesorería General de la Provincia	18
Magistrados	496

¹⁸ Ministerios de Gobierno, Trabajo y Justicia; de Hacienda y Finanzas; de Economía y Energía; de Planificación e Infraestructura Pública; de Seguridad; de Cultura y Turismo; de Salud, Desarrollo Social y Deporte y Dirección General de Escuelas

¹⁹ Secretaría de Servicios Públicos y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Territorial.

²⁰ Sumando “Docentes” y “Celadores-Dirección General de Escuelas”

²¹ Sumando “Sanidad” y “Profesionales de la Salud”

Constitucionales	9
Fuera de Nivel - Funcionarios Políticos	344
Total	93.659

Fuente: Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza, 12/2022

Nota: No se incluyen los agentes docentes remunerados bajo el régimen de horas catedra. Si se incluyen los docentes con cargo docente

La norma que rige el empleo público provincial es el Estatuto del Empleado Público aprobado por el decreto ley N° 560/73, el que comprende a todas las personas que presten servicios remunerados en los tres poderes del Estado, quedando exceptuados los subsecretarios de ministerios, directores, directores generales, secretarios, jefes, y otros (Decreto ley N° 560/73, art. 2).

La provincia cuenta, además, con un escalafón general de empleo público (Ley 5126/86) para el personal de la administración Provincial y municipal no comprendido en otros escalafones o regímenes especiales de remuneraciones. Como muestra el Cuadro 1, además del escalafón general y de los funcionarios políticos (Fuera de Nivel), identificamos en la provincia 16 regímenes especiales. Como surge de dicho cuadro, si tomamos solo el personal de la Administración Central (regido por la Ley 5126), este representa apenas el 3,5% del total de los empleados públicos. El resto se rige por regímenes especiales, algunos de ellos con muy pocos trabajadores (por ejemplo, Constitucionales o Tesorería General de la Provincia).

Radiografía del Personal Superior

En la provincia, el nivel máximo al que se puede aspirar dentro de la carrera administrativa son las categorías 12 y 13, las que en el escalafón provincial están dentro del tramo denominado "Personal Superior"²². El único requisito de acceso a estas categorías consiste en contar con un título universitario. A diciembre de 2022, como muestra el Cuadro 2, dentro del régimen regulado por la Ley 5126, esas categorías alcanzaban a un total de 327 agentes, lo que constituye un 10% de la Administración Central.

Las categorías 12 y 13 de empleo público corresponden al tramo de Personal Superior. No obstante, quienes están en estas categorías no necesariamente ejercen un cargo de conducción o tiene personal a su cargo. Si focalizamos sobre esas dos categorías de la carrera administrativa provincial, vemos, como muestra el Cuadro 2, que sólo tres organismos concentran el 57% de esos cargos (ministerios de Gobierno, trabajo y Justicia; de Seguridad y de Hacienda y Finanzas).

Cuadro 2: Agentes con categorías 12 y 13, de la Ley 5126 (personal superior). Clasificado por organismo

Organismo	Cantidad de Agentes	Cantidad de Agentes
Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia	73	22%
Ministerio de Hacienda y Finanzas	53	16%
Ministerio de Economía y Energía	29	9%
Ministerio de Planificación e Infraestructura Pública	29	9%

²² El escalafón distingue además otros dos tramos: Personal de Ejecución y de Supervisión

Dirección de General de Escuelas	32	10%
Fiscalía de Estado	31	9%
Ministerio de Seguridad	61	19%
Ministerio de Cultura y Turismo	9	3%
Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial	1	0%
Secretaría de Servicios Públicos	9	3%
Total	327	100%

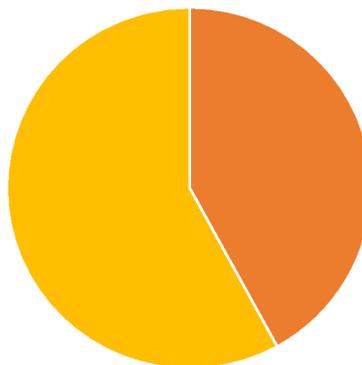
Fuente: Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza, 12/2022

A estas categorías se accede por subrogancia, concurso o nombramiento²³. La subrogancia suele ser la forma más elegida para pasar de una categoría inferior a otra superior. Esto se produce fundamentalmente porque los concursos, más allá de estar establecidos como mecanismo de ascenso en la carrera, no suelen ser muy comunes, lo mismo que los sistemas de evaluación de desempeño.

El pasaje a las categorías superiores resulta ser un modo discrecional de reconocimiento y de mejora salarial para el trabajador. Ello no está necesariamente ligado a que se asuman mayores responsabilidades y, por su condición de transitoriedad, puede ser retrotraída de la misma forma con la que fue otorgada: discrecionalmente. De todas formas, en el sector público, muchas veces no hay nada más permanente que lo transitorio.

En relación con la distribución del personal superior en función de las categorías que lo componen, resulta interesante observar el Gráfico 1. Tal como se desprende de ese gráfico es mayor la proporción de personas que se encuentran en la máxima categoría (13, en donde se encuentra el 58% del personal superior).

Gráfico 1- Personal superior según categoría



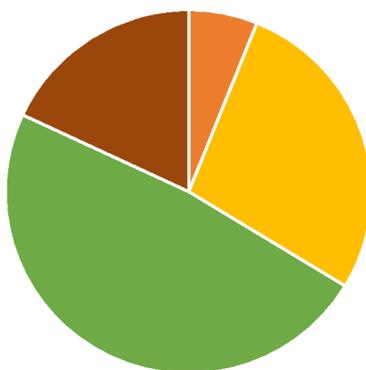
Fuente: Elaboración propia em bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022

Posiblemente, ello obedezca a que en la medida que el personal está más cerca de jubilarse, la asignación de la categoría más alta resulte ser una forma de coronar la trayectoria laboral. Así, puede observarse que el 71% de las personas en la categoría 13 tienen más de 50 años. Por su parte, las personas dentro de la categoría 12 tienen 50 o

²³ Esta última modalidad rigió hasta el año 2015

menos años. En el Gráfico 2 puede verse una distribución por edad del personal superior (cat. 12 y 13).

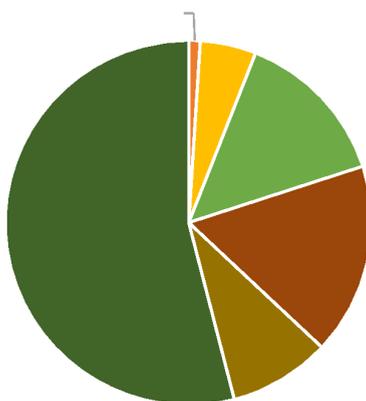
Gráfico 2- Distribución por edad del personal superior



Fuente: Elaboración propia em bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022.

Si consideramos ahora la antigüedad en la administración pública, el Gráfico 3 nos permite apreciar que más de la mitad de la conducción superior (un 54%) está compuesta con personal de una amplia experiencia en el sector público, ya que cuentan con más de 20 años de servicios en el Estado. Ello permite interferir que en estas categorías se asienta la memoria institucional y la historia de aciertos y fracasos en las distintas gestiones que se sucedieron en el manejo de los asuntos públicos de la provincia.

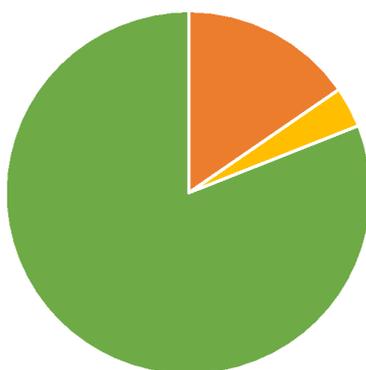
Gráfico 3- Personal superior según antigüedad en la AP



Fuente: Elaboración propia em bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022

Por otra parte, como lo deja ver el gráfico 4, se trata de un personal que en su gran mayoría posee título de nivel universitario, casi el 80% en la categoría 12 y un poco más del 90% en la categoría 13. Con ello, se configura un perfil del personal superior que combina atributos claramente virtuosos: amplia experiencia y elevados niveles de instrucción.

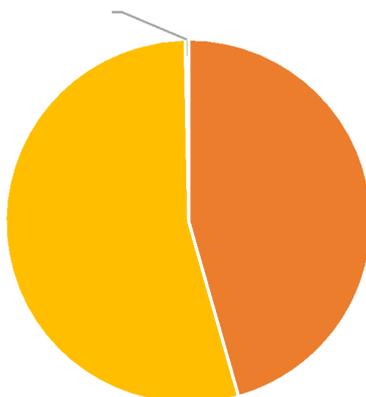
Gráfico 4- Nivel educativo del personal superior



Fuente: Elaboración propia en bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022.

Por último, y en cuanto a la distribución de las categorías por género, se observa una distribución más o menos homogénea al analizar el conjunto del personal superior de la administración pública provincial (gráfico 5). No obstante, si consideramos a las personas que se encuentran en la cat. 13, observamos una mayor proporción de hombres (61%). También se observa un desbalance de género cuando se analiza la condición de designación como autoridad superior. Entre las personas que accedieron al cargo como subrogadas (76), la distribución es homogénea. Cuando se mira la situación de las personas nombradas (235) se observa que un 55% son hombres. Entretanto, cuando se consideran los cargos concursados (16) esa proporción se incrementa a 62,5%.

Gráfico 5- Distribución por género del personal superior



Fuente: Elaboración propia em bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022.

Los datos expuestos, permiten inferir que el personal superior conforma un campo de reclutamiento válido para ocupar los cargos la ADP en la provincia. Para el caso de la provincia de Mendoza, debemos señalar que el cargo de Subdirector es el que conforma el rango más elevado de la burocracia estatal, por lo tanto, el que podríamos indicar como

el que constituye la APD. Los cargos por encima de éste (Director, Subsecretario, Secretario y Ministro) son considerados como cargos políticos.

Para acceder al cargo de Subdirector, existen tres alternativas: por subrogancia, concurso o por designación. En este último, identificamos dos modalidades: si la persona no es trabajador estatal, se denomina “fuera de nivel” y se designa por decreto del Gobernador. Si la persona ya es trabajador estatal, la designación es realizada por la autoridad política del organismo público.

Para ahondar en la composición de estos cargos, analizamos los datos del Ministerio de Seguridad de la provincia. Este, a finales de 2023, contaba con 7 Subdirecciones, 4 de las cuales fueron ocupadas por personal “fuera de Nivel” y 3 por personal de planta (designados por la autoridad superior del organismo). Del total, 4 son mujeres y 3 hombres. Todos esos cargos fueron designados durante la gestión de Suarez (2019-2023), y la antigüedad en sus cargos varía entre 4 y 1 año de antigüedad en el cargo. Resulta interesante notar que la ADP de este ministerio este conformada en su mayoría por personal “fuera de nivel”. Dado que no contamos con información respecto de quienes son los que ocupan los cargos de Subdirector en el resto de los Ministerios, no podemos establecer si lo que ocurre en el área de la Seguridad constituye un rasgo que se extiende al resto de la Administración pública provincial o es simplemente resulta ser una excepción.

De las entrevistas realizadas surge el hecho de que quienes ocupan los cargos de Subdirección, tiene la misma remuneración que quien posee la categoría 13, obviamente, con un mayor nivel de responsabilidad y personal bajo su mando. Esto supone que muchos trabajadores que disponen de la máxima categoría de la carrera administrativa no resulten particularmente interesados en ocupar cargos de Subdirección. En general, los estudios en contextos en donde el reclutamiento e ingreso a la administración pública se encuentra politizado señalan que la designación de personal político o de confianza en los niveles más altos de la carrera burocrática se vincula con la desconfianza de la política a la administración. No obstante, lo observado en la provincia de Mendoza parece sumar otro elemento vinculado con la falta de incentivos de los burócratas para ocupar cargos jerárquicos. Esto también podría llevar a que las autoridades políticas convoquen a personas que no son de la administración pública, en lugar de aprovechar al personal que, con vasta experiencia y alta formación, ya forma parte de la administración pública. Asimismo, para quienes tienen “vocación” por gestionar se percibe que el cargo de Subdirector no cuenta con mucho margen de autonomía respecto de su conducción política:

“yo veo que la autonomía está en todo lo que sea estrictamente técnico. Bueno se consulta cuando un tema es de relevancia política, entonces está bien. Pero para gestionar las oficinas tenés toda la autonomía”.

El caso de la provincia de Santa Fe²⁴

Según el Instituto Geográfico Nacional, la provincia de Santa Fe posee una superficie de 133.007 km², equivalente al 4,7% del territorio nacional, geográficamente se localiza en la

²⁴ Para el caso de Santa Fe, además de las entrevistas realizadas, hemos utilizado información contenida en Galano, N.; Crudo, S.; Monti, M. y Bianchi, M. (2023) *Informe provincia de Santa Fe. En Informe Final. Proyecto PISAC-COVID N°104. El día después*. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial. Dirigido por Oscar Oszlak

región centro y de acuerdo al Censo 2022, la provincia tiene 3.556.522 habitantes, lo que la posiciona como la tercera jurisdicción más poblada del país.

Más del 90% de la población es urbana y se encuentra concentrada en áreas industriales, comerciales y de servicios de las áreas metropolitanas del Gran Rosario y el Gran Santa Fe, siendo estas dos ciudades la que congregan en conjunto al 54% de la población.

En materia económica, la provincia representa el 10,3% de la economía argentina, destacando tanto su especialización agroindustrial como su rol exportador. En materia de producción, es la tercera productora de soja y maíz a nivel nacional, con una participación del 19% y 13% respectivamente, y la segunda provincia productora de trigo con un peso relativo del 14%.

Sistema político

Desde el retorno de la democracia en 1983 y hasta el 2007, el peronismo gobernó la provincia de manera ininterrumpida hasta 2007, año en el que asumió el poder el Frente Progresista Cívico y Social (FPCS). Este hecho tuvo un doble significado. Por un lado, se produjo la primera alternancia política en el poder desde la recuperación de la democracia en 1983 y, por el otro, permitió el acceso de un dirigente socialista a la gobernación de una provincia, por primera vez en la historia argentina. Luego de tres periodos consecutivos, el PJ volvería a ocupar el gobierno provincial en 2019²⁵.

Respecto del objetivo de este trabajo nos interesa destacar dos cuestiones. Por un lado, con el cambio de gobierno producido en 2007, la provincia inició un proceso de reforma de la gestión pública, que impulso entre otras cuestiones, medidas destinadas a la profesionalización de los recursos humanos. Por otro lado, la creación del Cuerpo de Administradores Provinciales. Este Cuerpo, que emulaba al nacional, fue creado a principio de los años '90, durante el gobierno de Carlos Reuteman (PJ), para fortalecer los altos niveles de la burocracia del estado provincial. En las siguientes secciones, profundizaremos sobre estos aspectos.

La ADP en la agenda gubernamental

Como réplica de una decisión del Estado nacional, adoptada durante la presidencia de Alfonsín²⁶, la provincia de Santa Fe se embarcó en una medida inédita en el nivel provincial²⁷: la creación del cuerpo de Administradores Provinciales. Esta experiencia tuvo su impulso durante el gobierno de Carlos Reuteman (PJ) en 1992, a partir del Decreto N° 2451/92. La idea era formar profesionales especializados que promuevan el cambio y desarrollen y formulen estrategias renovadoras para el mejoramiento integral del aparato estatal. El Cuerpo "responde a un proyecto de la Provincia de formar profesionales capaces de generar cambios en las organizaciones del Estado, siendo el reflejo de las modernas tendencias gubernamentales y constituyendo una valiosa herramienta de gestión de la cual la provincia de Santa Fe es pionera" (Colmegna, *et. al.* s/f: 5).

²⁵ Los gobiernos desde 1983 fueron: Vernet, 1983(PJ), Reviglio, 1987(PJ), Reutemann, 1991(PJ), Obeid, 1995(PJ), Reutemann, 1999(PJ), Obeid, 2003(PJ), Binner, 2007(FPCS); Bonfatti, 2011(FPCS). Lifschitz, 2015 (FPCS) y Peroti, 2019(PJ)

²⁶ La creación, en 1984, del cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG).

²⁷ Recién en 2009, se va a crear en la Provincia de Buenos Aires el programa de "Expertos de gobierno" (Decr. 2133/09).

Señala Castellani (2022: 57), que “el Cuerpo de Administradores Provinciales previó en su Decreto de creación el ingreso de 16 miembros. Sin embargo, resultaron egresados de la primera promoción únicamente 13 administradores, a los que se sumaron 16 más en el año 1995”. Desde ese entonces, un hubo nuevas promociones. Por tal motivo, a finales de 2023, solo quedaban 7 miembros activos.

Al asumir el primer gobierno del FPCS (2007) se da impulso a un conjunto de reformas importantes en materia de gestión pública. Entre las diversas iniciativas de modernización se impulsó un plan de trabajo denominado “Estrategias para la Construcción de un Plan de Transformación del Estado”, cuyo desarrollo tiene como base a sus trabajadores. En dicho trabajo se expresa la voluntad política de producir transformaciones efectivas y sostenibles, para construir un mejor Estado.

En ese marco, se aprobó el proceso de selección para el ingreso a la administración pública (Decreto N° 291/09). En tanto, se hizo lo propio con el nuevo régimen de concursos internos (Decreto N° 1729/09). Este último fue modificado en el año 2015 con el objetivo de agilizar los procesos de oposición²⁸.

Otra línea de trabajo importante fue el impulso de un proceso de capacitación destinado a los niveles de conducción, que fue impulsado en alianza con la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Según las entrevistas, este proceso se extendió hasta el año 2013, cuando desde el Estado federal se comienza a ofertar capacitación a las provincias, impulsando fuertemente cursos destinados a la ADP. A partir de ese momento, la provincia descansó sobre la oferta de capacitación ofrecida por el Estado nacional, lo que de alguna manera supuso que la provincia resignó la tarea de generar procesos de detección de necesidades y el desarrollo de una oferta formativa acorde a las particularidades locales. Es llamativo que con la aparición de la oferta nacional de capacitación sobre ADP, el concepto comienza a hacerse más visible y utilizado en la provincia. No obstante, ese uso se circunscribió al ámbito de la capacitación y se extendió poco en el plano normativo.

A partir del retorno del PJ (2019), el régimen de concursos y procesos de selección fue interrumpido por medio del Decreto N° 89/2019. En el periodo de gobierno que inicia en 2019 resulta difícil identificar una política estratégica de gestión del talento humano (Galano *et. al.*, 2023). Así, no se detectan lineamientos de cumplimiento efectivo sobre asuntos como evaluación de desempeño, planificación de los recursos humanos, gestión de concursos y promociones, gestión de las relaciones humanas y sociales, entre otros. Mucho menos, se identifican análisis prospectivos sobre las capacidades y habilidades a requerir en el mediano y largo plazo. Durante el período 2019- 2023 se sostienen múltiples acciones de capacitación del personal. De hecho, Galano *et.al.* (2023) señala que los discursos de Aperturas del Período de Sesiones Ordinarias de la Legislatura son el único informe de gestión publicado y no se hace referencia alguna a políticas de personal.

Algunos datos sobre el sector público

La provincia de Santa Fe regula al personal dependiente del Poder Ejecutivo por medio de la Ley N° 8.525 “Estatuto General del Personal de la Administración Pública”, que fue sancionada en 1979. La ley establece la clasificación del personal, la modalidad de ingreso, los derechos y deberes y el régimen disciplinario, entre otros. A la vez, el Decreto

²⁸ Entre enero de 2011 hasta diciembre de 2019 se desarrollaron y finalizaron 1391 convocatorias, entre concursos y procesos de selección.

N° 2695/83 determina los Agrupamientos del Personal Civil de la Administración Central. Si bien ambas normas han sufrido modificaciones, se trata de textos redactados hace poco menos de cuatro décadas. Según datos del Sistema Provincial de Administración Financiera, para el ejercicio 2022, la provincia contaba con 125.449 cargos dependientes de Poder Ejecutivo (99% cargos permanentes y 1% transitorios).

Radiografía del personal superior

En la provincia, el nivel máximo al que se puede aspirar dentro de la carrera administrativa son las categorías 7, 8 y 9²⁹. El personal en tales categorías asciende al 8.5% del total de los cargos dependientes del Poder Ejecutivo.

A continuación, presentamos la información del personal en esas tres categorías. Dado que no se cuenta, como en el caso de Mendoza, con un detalle para el conjunto del Poder Ejecutivo, se trabaja con la información desagregada de la ADP en dos ministerios: Educación e Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat. Entre ambos suman el 22% del personal superior de la provincia.

Cuadro 1- Distribución del personal superior por Ministerio (2022)

Organismo	Cantidad de Agentes	%
Coordinación de Patrimonio Escolar	1	1%
Delegación Regional de Educación	18	12%
Dirección General de Administración	8	5%
Dirección General de Asuntos Jurídicos	4	3%
Dirección General de Despacho	4	3%
Dirección General de Información y Evaluación Educativa	3	2%
Dirección General de Infraestructura	1	1%
Dirección Gral de Procesos de Gestión y Asistencia al S. Educativo	2	1%
Dirección General de Recursos Humanos	11	7%
Dirección General de Seguridad Alimentaria Escolar	4	3%
Dirección Provincial de Comunicación Educativa	2	1%
Secretaría de Educación	2	1%
Secretaría de Gestión Territorial Educativa	1	1%
Secretaría Privada Ministro	1	1%
Sectorial de Informática	1	1%
Servicio Provincial de Enseñanza Privada	1	1%
Secretaría de Coordinación	44	29%

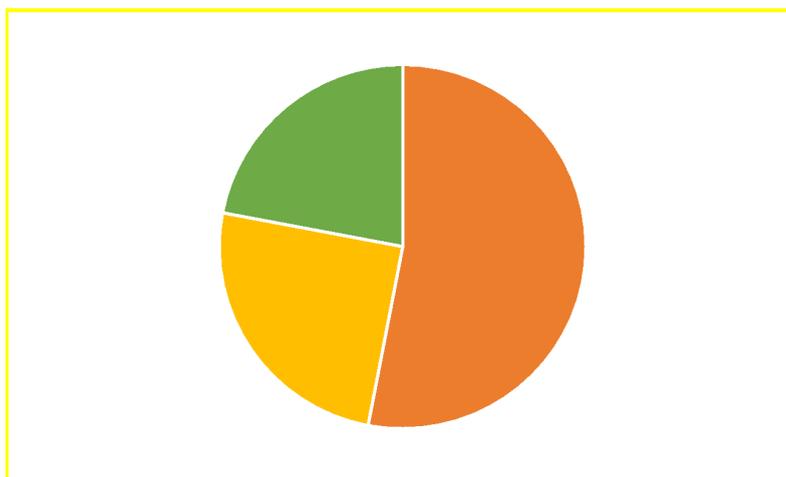
²⁹ En 2010 la provincia encargó un estudio Diagnóstico sobre el personal de conducción del Estado. En ese trabajo, realizado por el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) bajo la coordinación de Oscar Oszlak, se señala que las categorías 7, 8 y 9 pueden ser consideradas como la Alta Dirección Pública en la provincia. Respaldados en dicho estudio es que decidimos seguir ese criterio.

Secretaria de Recursos Hídricos	15	10%
Secretaria de Empresas y Ss. Públicos	7	5%
Secretaría de Obras Públicas	20	13%
Secretaría de Hábitat	2	1%
Total	152	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat

En estos ministerios, las tres categorías dan cuenta de un formato piramidal más claro en la medida que la categoría 7 resulta ser claramente la más numerosa, con más de la mitad de la conducción superior.

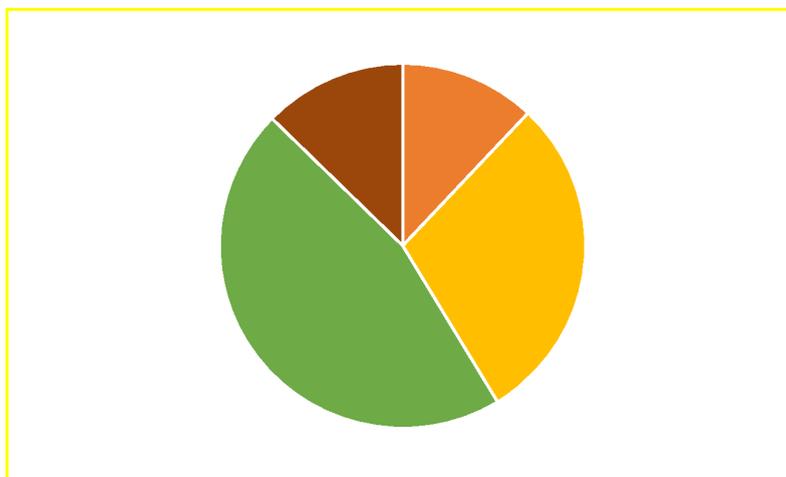
Gráfico 6- Personal superior por categoría



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

En cuanto a las edades, el gráfico 7 nos permite advertir que la mayoría del personal superior se encuentra en edades por encima de los 50 años. Esto es un hecho esperable desde el punto de vista de la carrera administrativa, aunque constituye una advertencia respecto a la necesidad de diseñar estrategias para el recambio generacional.

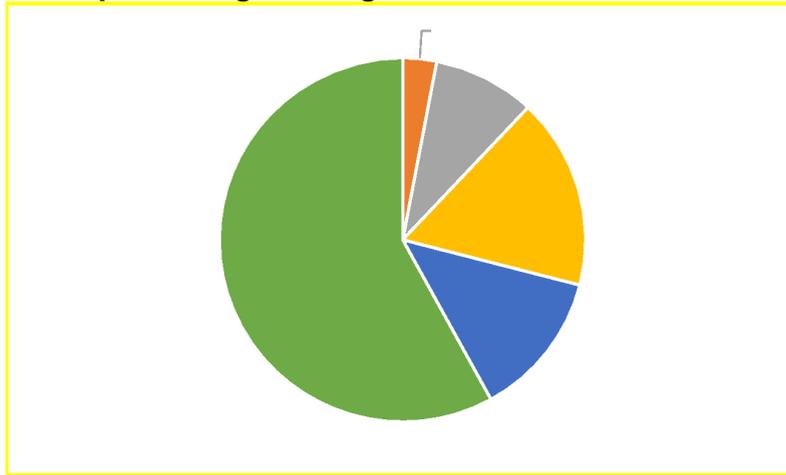
Gráfico 7- Distribución del personal superior por edad



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

En relación con la observación anterior respecto a edad de los funcionarios, es razonable que también su antigüedad sea elevada. Más de la mitad de la conducción superior se ha desempeñado en la administración pública provincial durante un período superior a los 20 años. Ello, al igual que el caso de Mendoza, es un indicador de que en las máximas categorías escalafonarias han desarrollado una larga trayectoria en el sector público.

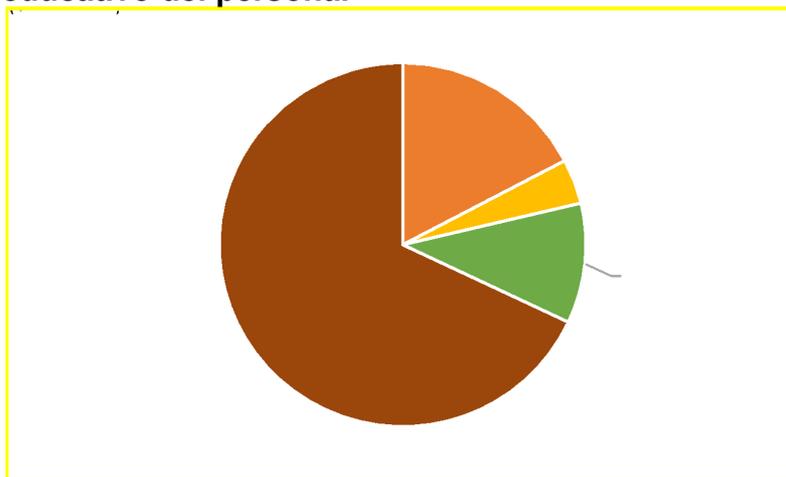
Gráfico 8- Personal superior según antigüedad en la AP



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

A lo anterior, debemos sumar que el personal superior de la administración pública santafesina cuenta con elevados niveles de conocimiento.

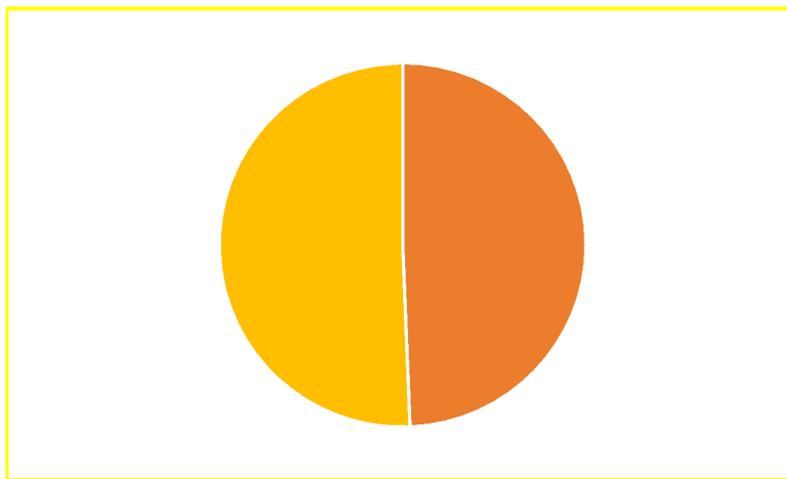
Gráfico 9- Nivel educativo del personal



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

Por último, el análisis del acceso de las mujeres a los más altos niveles de jerarquía dentro de la administración pública resulta difícil a partir de la información con la que se cuenta. Uno de los Ministerios sobre los que se cuenta con información suele ser de los más feminizados, mientras que el otro resulta ser de los más masculinizados en virtud de las áreas de política pública involucradas. De hecho, en el análisis desagregado por este criterio se observa que, para el caso de educación, un 63% del personal superior son mujeres. En tanto, este porcentaje se reduce al 40% y se invierte la prevalencia cuando se analiza obras públicas. Al igual que lo observado en el caso mendocino, la máxima categoría del personal (cat. 9) tiene una mayor presencia de hombres (61%).

Gráfico 10- Distribución del personal superior por género



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

En el caso de la provincia de Santa Fe, los cargos que conforma el rango más elevado de la burocracia estatal son los de Coordinador, Subdirector General y Director General. De tal manera, estos podrían ser indicados como los que constituyen la ADP provincial. En la actualidad, los cargos por encima de ellos, es decir, los cargos estrictamente políticos son Ministro, Secretario, Subsecretario y Director provincial.

Durante los gobiernos del FPCS se promovió que el acceso a los cargos de la ADP se realice mediante concursos. Dicha modalidad quedó en suspenso a partir de 2019, cuando al asumir el gobernador Peroti (PJ) suspendió por decreto este requisito de manera. De esta forma, el modo de acceso a los cargos superiores en la administración provincial volvió a realizarse de forma discrecional.

En materia de capacitación, nuestros entrevistados señalaron que hubo mucha oferta a partir de la asunción del FPCS, teniendo como principal sostén a la UNR como ente capacitador. Con el tiempo, esta oferta provincial comenzó a tener un carácter espasmódico y a declinar, como se señaló anteriormente, en favor de la oferta de capacitación brindada por el Estado nacional.

Respecto del ejercicio del rol, nuestros entrevistados identifican, al menos, dos grandes actores que restringen sus grados de autonomía: i) la autoridad política y ii) el sindicato. A diferencia de lo indicado en el caso mendocino, los entrevistados acuerdan en que estas limitaciones se observan tanto en relación con la toma de decisiones como con el manejo de las áreas bajo su dirección. A ello se atribuyen las limitaciones para promover innovaciones o generar cambios³⁰ y es un rasgo que se verifica más allá de los gobiernos de turno.

La disponibilidad de presupuesto para las acciones que desarrollan dentro de sus áreas también están condicionadas por el aval de las autoridades políticas. De tal manera, el margen de autonomía del que disponen parece acotado a la gestión de las actividades cotidianas de sus oficinas, las que no incluyen ni ejercicios de planificación ni acciones de evaluación para el mediano o largo plazo.

³⁰ Por ejemplo, las decisiones que requiera tomar en materia de gestión del personal, por ejemplo, la incorporación de algún perfil que sea necesario, debe ser consultada y avalada por las autoridades políticas y por el sindicato, o la decisión para contratar a algún profesional siempre debe ser consultada.

Por último, el tema de la continuidad en los cargos de la ADP no parece constituir un problema en la medida que las personas entrevistadas no mencionan la rotación como un tema destacado. En este sentido, resulta interesante observar que aún contando con el ejercicio de funciones que resultan de larga duración, las entrevistas señalan la no existencia de lo que podríamos denominar un “ethos de ADP provincial”. Esto parece más bien el resultado de la inexistencia de actividades, procesos o estrategias, que contribuyan a generar y fraguar una identidad de “cuerpo” con un claro sentido de pertenencia en ese segmento de la burocracia.

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es la capital del Estado argentino. La Ciudad es el centro económico del país y sede de las actividades económicas más dinámicas (Escolar y Pirez, 2001). Un 7% de la población del país habita en la CABA³¹, que tiene una superficie de 202,4 km². La CABA es la jurisdicción con mayor densidad poblacional³² y la tercera jurisdicción en términos de población³³.

La participación de CABA en el Valor Agregado Bruto (VAB)³⁴ Nacional está en torno al 24%³⁵. Tres grandes sectores explican casi la totalidad del PBG de la Ciudad: Servicios³⁶ (59%), Comercio (15%) e Industria manufacturera (13%)³⁷. En tanto, la administración pública representa el 6%, en una distribución que se mantiene estable desde 2004 (Dirección General de Estrategia Productiva, GCBA).

En cuanto al nivel de desarrollo humano, la CABA cuenta con el mayor índice de desarrollo sostenible provincial (PNUD, 2022)³⁸. La CABA tiene un índice de 0,882, esto es 0,035 por encima del total país y 0,074 por encima de la provincia con menor IDH. Aun

³¹ El Censo 2022 identifica 3.121.707 personas que viven en la CABA. Esto representa un 6,8% del total de población del país. Entre el censo de 2010 y 2022 se incrementó en 8 p.p la población. No obstante, a nivel nacional dicho crecimiento fue de 14,4 p.p.

³² La densidad de población es de 15.161,3 hab/km² (Indec, Censo 2022). Lo sigue la densidad poblacional de los 24 partidos del Conurbano bonaerense con 2.875,3 hab/km². El resto de las jurisdicciones tienen una densidad de población por debajo de 80 hab/km².

³³ Detrás de la provincia de Bs.As. (38,2%), Córdoba (8,4%) y Santa Fe (7,7%).

³⁴ El VAB es el valor de la producción menos el valor del consumo intermedio, y es una medida de la contribución al PIB hecha por cada unidad de producción, industria o sector (BCRA).

³⁵ “Panorama Económico de la Ciudad. Principales Indicadores Económicos”. Documento de Julio 2020. Dirección General de Estrategia Productiva, Subsecretaría de Desarrollo Económico Ministerio de Desarrollo Económico y Producción.

https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/panorama_economico_caba_2020_v_3.9.20_web_idgep2_020_1.pdf

³⁶ Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (33%), intermediación financiera y otros servicios financieros (19%), transporte y comunicaciones (18%) y servicios sociales y de salud (11%) son los servicios más relevantes. La intermediación financiera representa el 46% de la facturación en servicios.

95% de lo que exporta la CABA son servicios y representan el 0,5% de lo exportado a nivel nacional.

³⁷ A partir de datos pre- pandemia (2019). El indicador Trimestral de Actividad Económica muestra un crecimiento desde 2022 que lo muestra en los mejores valores históricos, medidos desde 2013 (Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA).

³⁸ El IDH es una medida resumen del nivel de bienestar de la población en un momento dado del tiempo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: i) salud, tener una vida larga y saludable (medido por la esperanza de vida al nacer); ii) educación, poseer conocimientos para relacionarse con el entorno (se calcula a través de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria) y iii) ingreso, gozar de un nivel de vida decente (medido por el ingreso per cápita).

cuando, en los últimos años, se observa un aumento de la pobreza, esta es significativamente más baja en CABA que a nivel nacional. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) indican que en el segundo semestre de 2023 la pobreza en la CABA alcanzaba al 21,4% de las personas mientras que a nivel nacional ascendía a 41,7%. En cuanto a la indigencia en la CABA era de 4,3% (11,9% a nivel nacional). En términos de desigualdad, también los indicadores presentan una mejor situación en la CABA³⁹.

Autonomía porteña y el sistema político

La CABA es la capital del Estado Nacional y adquiere su autonomía por medio del Art. 129 de la Constitución Nacional, reformada en 1994⁴⁰. A través de ese artículo se establecen facultades propias de jurisdicción y legislación, la sanción de su propio estatuto organizativo; además de la elección, en forma directa, de un Jefe de Gobierno. La definición del alcance de la autonomía porteña generó muchas tensiones y algunos de estos debates se mantienen en la actualidad.

En 1996 se sanciona la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La misma establece en su Art. 1, que la CABA ejerce todo poder no conferido por la Constitución Federal al Gobierno Federal.

El gobierno de la CABA está conformado por un Poder Ejecutivo ejercido por un Jefe de Gobierno⁴¹, elegido por fórmula completa y mayoría absoluta con un Vicejefe de Gobierno. El Gabinete está conformado por una Jefatura de Gabinete, 10 Ministerios y 5 Secretarías. El Poder Legislativo es ejercido por una Legislatura unicameral compuesta por 60 diputados. En tanto, para la gestión política y administrativa descentralizada a nivel territorial la Constitución se dispuso la creación de las Comunas (Art. 127). Su creación se demoró hasta 2005 y su puesta en marcha no fue efectiva hasta 2011, con la primera elección de comuneros⁴².

El primer gobierno elegido en forma autónoma asume en 1996. Desde entonces se han elegido 5 jefes de gobierno⁴³: dos de los cuales asumieron posteriormente la Presidencia de la Nación, un indicador de la relevancia política de la jurisdicción. Tal como señala

³⁹ El índice de Gini ascendía a 0,399 (respecto de 0,413 a nivel nacional) en el 4° trimestre de 2022. Información brindada por INDEC (nacional) y DGEyC (CABA).

⁴⁰ Desde su federalización, la Ciudad Capital no contaba con autonomía. Antes de la Reforma Constitucional su máxima autoridad, el Intendente, era designado por el presidente y su función legislativa se encontraba delegada. La Ciudad de Buenos Aires contaba con representación en el Congreso Nacional (Escolar y Pirez, 2001). Desde el retorno a la Democracia, la forma de elección del Ejecutivo de la Ciudad estuvo en el centro del debate (Landau, 2014 y 2018).

El cambio en la condición jurídica de la Ciudad de Buenos Aires formaba parte del Núcleo de Coincidencias Básicas que encuadraron la necesidad de la Reforma (Ley 24.309). Se establecía la necesidad de la elección directa del Intendente, el reconocimiento de su autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción y una regla especial que garantice los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad sea la capital del país.

⁴¹ El Art. 95 de la Constitución CABA establece Jefe de Gobierno o Gobernador. Alrededor de la denominación de esta figura hubo un fuerte debate sobre el que puede profundizarse en Landau, 2021).

⁴² Responsables de mantenimiento urbano, la planificación y mantenimiento de espacios verdes, cuentan con iniciativa legislativa y alguna capacidad de decisión y ejecución vinculada con pequeñas obras como, por ejemplo, asfaltado.

⁴³ Los Jefes de Gobierno porteño electos han sido: i) Fernando De La Rúa (UCR), que renunció al cargo durante su primera gestión, para asumir la presidencia y Enrique Olivera, que lo sucede como Vice Jefe electo; ii) Aníbal Ibarra (Frente Grande), que es electo por dos períodos, pero es destituido y Jorge Telerman, que lo sucede como Vice Jefe electo; iii) Mauricio Macri (PRO), reelecto; iv) Horacio Rodríguez Larreta (PRO), reelecto y v) Jorge Macri (PRO) que acaba de asumir en diciembre de 2023.

Landau (2021), a partir de la autonomización de la Ciudad, el Jefe de Gobierno ocupa un lugar de mucha relevancia pública y política.

Una década después de la primera elección del jefe de gobierno porteño, Brill Mascarenhas (2007) caracteriza al sistema de partidos en la CABA como un sistema colapsado. Entre 2001- 2003 la CABA tuvo una inédita caída en la curva que representa el sistema partidario tradicional (PJ y UCR) y una alta fragmentación de la competencia electoral. En ese período, el autor señala la proliferación de los liderazgos personalistas respaldados por partidos poco institucionalizados. En ese contexto, en junio de 2007 es electo como jefe de gobierno porteño Mauricio Macri, comenzando un período de hegemonía del PRO⁴⁴ en la CABA (Kesler, 2019). Macri fue reelecto en 2011 y, fortaleciendo un núcleo de apoyos sostenidos, logró ganar todas las elecciones y tener un predominio en la Legislatura porteña⁴⁵. El PRO inició su quinta gestión de gobierno en diciembre de 2023. Su discurso y su praxis política, como señala Landau (2014), estuvo signado por una orientación a la gestión y la resolución de los problemas públicos.

En los últimos 16 años se observa una fuerte continuidad y la consolidación de un modelo de gestión, servicio civil y ADP en la CABA. Este modelo se fue configurando con la consolidación del PRO. En función de la continuidad que tuvo Horacio Rodríguez Larreta en el armado de los equipos de gobierno, primero como Jefe de Gabinete (2007- 2015) y luego como Jefe de Gobierno (2015-2023), la sucesión que acaba de producirse puede marcar un primer cambio de relevancia para analizar la administración pública subnacional.

La ADP en la agenda de gobierno

El Gobierno de la CABA ha impulsado distintas políticas orientadas a promover la planificación, el seguimiento y la evaluación de políticas. La Constitución establece la creación del Consejo de Planeamiento Estratégico que es creado en 1999 y es presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por distintas organizaciones sociales⁴⁶. El Plan de Modernización (2009) ⁴⁷ impulsó un sistema de gestión por resultados centrado en la formulación de planes estratégicos y operativos, así como los convenios de desempeño, que incluyen los compromisos por cada uno de los responsables de organismos de gobierno dependientes del Jefe de Gobierno. A partir de allí se instrumentó la reingeniería de procesos administrativos, operativos y de control orientados a aumentar la eficiencia en los circuitos de relevamientos y se impulsan los tableros de control para el seguimiento de los compromisos asumidos y la evaluación de los programas.

En el marco del ingreso a la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) se impulsó el desarrollo de Planes de Acción. Desde 2016 se impulsaron los

⁴⁴ Primero como Compromiso para el Cambio (CPC) y luego en la alianza Cambiemos.

⁴⁵ Macri, proveniente del sector empresario, se había presentado en la elección de 2003 perdiendo en el ballotage. Desde ese momento, en un contexto de oportunidad. Vommaro y Morresi (2016) destacan que la coyuntura crítica posterior a la crisis de 2001 permite que “queden disponibles” activistas y cuadros de la UCR y el PJ de la CABA, así como también líderes de partidos liberal-conservadores (como la UCeDe y el Partido Demócrata). Estas personas fueron atraídas por el discurso de Macri y por su popularidad, así como un llamado de vocación pública en un contexto de crisis.

⁴⁶ El mismo se organiza en una Asamblea y un Consejo de Planeamiento. Se estructura en distintas dimensiones: Física, económica, social, institucional, metropolitana, género y distintos grupos de trabajo: discapacidad, ciencia y tecnología y salud.

⁴⁷ Ley 3.304

Compromisos de la Ciudad⁴⁸, los que se actualizan anualmente y por los cuales rinde cuentas el gobierno. Desde entonces, el número de compromisos se ha incrementado anualmente y se han impulsado ajustes y mejoras en los indicadores de rendición de cuentas.

El empleo público⁴⁹ en CABA está regulado por la Ley 471, sancionada en el año 2000, sus normas complementarias y los Convenios Colectivos aprobados en el marco de dicha ley. Esta ley establece entre sus principios: i) el ingreso abierto por concurso, ii) la igualdad de trato y no discriminación, iii) el establecimiento de programas de capacitación laboral y profesional integrales y específicos para la función, iv) la idoneidad funcional sujeta a evaluación permanente, v) un régimen de movilidad funcional que permita la mejor utilización de los recursos humanos y vi) el establecimiento de un régimen remuneratorio que incentive la mayor productividad. Asociado con el objeto de este trabajo, la ley establece la necesidad de crear un régimen gerencial para los cargos más altos de la administración. Los criterios sobre los que debía establecerse este régimen, sancionado posteriormente, fueron:

- Ingreso por riguroso concurso público abierto de antecedentes y oposición.
- Estabilidad por un plazo de 5 años, con sujeción a evaluaciones de desempeño anuales.
- Cese en la estabilidad y extinción automática de la relación de empleo público para el supuesto de una evaluación negativa.
- Obligación de nuevo llamado a concurso público abierto luego de vencido el período de estabilidad del cargo gerencial.

Asimismo, se establecía la necesidad de determinar la cantidad de cargos gerenciales y las áreas de la administración.

El *Escalafón General para el Personal de Planta Permanente de la Administración Pública*⁵⁰ busca la jerarquización de la carrera y la profesionalización. En el desarrollo comprende cuatro agrupamientos: i) Profesional, ii) Técnico, iii) Administrativo y iv) de Servicios Sociales e Institucionales. En cada uno de estos se organizan dos tramos (A y B) en función de la complejidad y responsabilidad de las tareas que se desarrollan. Cada tramo cuenta, a su vez, con diferentes niveles escalafonarios.

A través del Estatuto se prevén sistemas de capacitación relacionados con los perfiles, las prioridades de gestión y exigibles para el desarrollo de carrera, al tiempo que se establece la realización de evaluaciones de desempeño anuales.

En 2009, se aprueba el *Régimen Gerencial para la Administración Pública*⁵¹ para los cargos más altos: Gerencia Operativa y Subgerencia Operativa. Estos cargos se cubren por concurso abierto y deben ser renovados cada 5 años. Entre los requisitos mínimos se menciona: título universitario de grado, especialización en campos profesionales vinculados al cargo y experiencia laboral acreditada no menor a 5 años, en ámbito público o privado.

La selección del personal de este Régimen incluye las siguientes etapas: i) inscripción, ii) análisis de admisibilidad, iii) entrega de documentación, iv) examen, v) evaluación de

⁴⁸ Estos Compromisos son objetivos específicos y medibles que comprometen y orientan la gestión de gobierno a partir de problemáticas, prioridades y acciones impulsadas por distintos actores en procesos participativos y de co-creación.

⁴⁹ Contempla a todo el personal de la Administración Pública del GCBA, dependiente del Poder Ejecutivo, entes descentralizados y sociedades estatales, así como el personal dependiente de las comunas.

⁵⁰ Decr. 986/04.

⁵¹ Decr. 684/09 y modificatorias.

antecedentes curriculares y laborales y vi) entrevista personal. El proceso es liderado a nivel central, aunque los cargos gerenciales se definen a partir de una propuesta de las máximas autoridades de cada ministerio. Para la selección se conforma un Comité de Selección con 3 miembros titulares, 2 suplentes y con el rol de veedores ejercido por la representación sindical. Asimismo, el Comité puede sumar el criterio y apoyo de profesionales especializados en el área temática particular.

En cuanto a los criterios de selección. Se define como excluyente que las personas concursantes para estos cargos tengan experiencia laboral en funciones de similar naturaleza a la que se concursa. Esta experiencia, en forma excluyente, no puede ser menor a los 5 años para las Gerencias Operativas ni a 3 años para las Subgerencias Operativas. En cuanto a la titulación de grado universitario podría definirse como un criterio deseable (no excluyente), por ejemplo, en relación con una titulación terciaria. Sin embargo, según se desprende de las entrevistas no se percibe que se hayan realizado convocatorias que no supongan el título universitario como requisito. La evaluación es individual y la calificación obtenida se considera en relación con los antecedentes curriculares y laborales. Entre estos antecedentes se valora específicamente la experiencia en el Gobierno de la CABA (en actividades similares) y haber participado de capacitaciones en el Instituto Superior de la Carrera⁵². Los postulantes que superen estas instancias participan de una entrevista personal y su puntaje es ponderado junto con la entrevista y los antecedentes. El ingreso se produce a los 30 días de definido el orden de mérito.

El ingreso al Régimen Gerencial incorpora la obligatoriedad de la realización de un curso de *Inducción al Régimen Gerencial* definido por la Subsecretaría de Recursos Humanos⁵³. En cuanto a la estabilidad, este Régimen establece que, de producirse una reestructuración administrativa, la persona que detenta el cargo gerencial debe ser indemnizada, incluso, si no pertenecen a la planta permanente ni forma parte de la Negociación Colectiva (Res. MEFGC 3749/19)

El Régimen Gerencial busca fortalecer y consolidar una estructura coherente con las políticas públicas en ejecución, siendo un aspecto fundamental en la instrumentación de una política de recursos humanos para optimizar la gestión y mejorar la prestación de servicios.

Algunos datos sobre el empleo público

En 2020 la planta de personal en la CABA ascendía a 219.342⁵⁴, esto es 71,3 empleados públicos x 1.000 hab. Lo que implica un crecimiento respecto de lo observado en 2002 cuando la relación entre empleados públicos en la CABA cada 1.000 habitantes era de 25,3. Para toda la serie (2002-2020), se observa que la proporción de empleados de planta permanente y transitoria se reduce en forma proporcional, mientras que aumenta la planta de alta dirección (gerencias, coordinaciones) y la planta de gabinete (ver gráfico 11).

⁵² Responsable de los procesos formativos de empleados del GCBA. La oferta académica otorga horas de capacitación indispensables para la carrera administrativa de quienes trabajan dentro del GCBA y está organizada en torno a diferentes áreas temáticas y modalidades de cursada. DE: <https://isc.buenosaires.gob.ar/>

⁵³ En 2019 se establece la obligatoriedad de este curso, así como los cursos asociados con Ley Micaela y Ley Yolanda en el plazo de 60 días desde el ingreso al cargo.

⁵⁴ Información de la DGEyC. Se considera el conjunto de cargos del Gobierno por planta de pertenencia. Sin embargo, los análisis específicos se desarrollaron considerando las plantas más representativas.

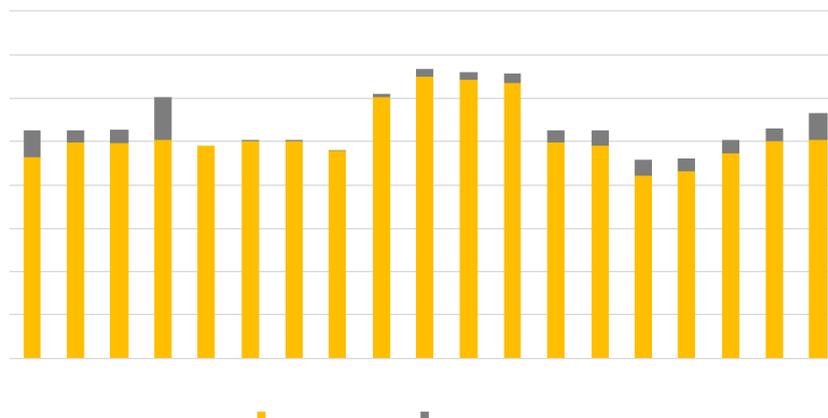
Gráfico 11- Distribución de planta de personal (2002- 2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos DGyC. Se toma como 100% el total de personal de las plantas referenciadas.

Respecto de la administración central, la planta permanente pierde cierto peso relativo. Hacia 2002 la planta permanente representaba un 86,6% de la administración central y en 2007, al asumir el PRO, llegaba a 99,2%. Sin embargo, en 2020 alcanza un 94,6%. La planta transitoria al inicio de la serie llegaba a representar un 11,9% con un crecimiento hacia 2005 (16,5%) para luego ser absorbida por la planta permanente hacia 2006. En 2020, la planta transitoria ascendía a un 10,4% del total de la administración central. En el gráfico 12 se presenta la información desagregada de planta permanente y transitoria para toda la serie temporal.

Gráfico 12- Personal de planta permanente y transitoria (2002- 2020)



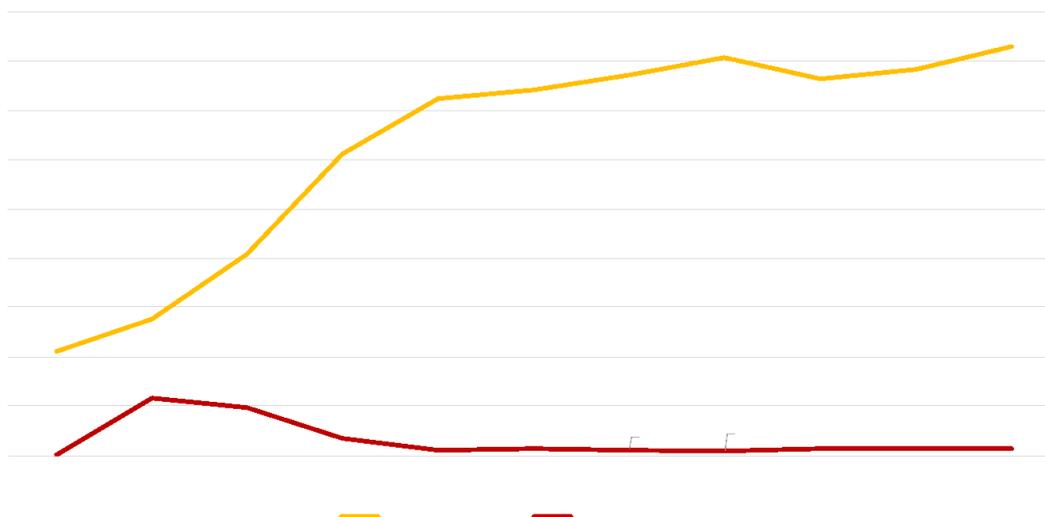
Fuente: Elaboración propia datos DGCEyE

Respecto de las autoridades superiores se observa que, en promedio, para toda la serie analizada representaron alrededor del 0,8% de la administración central. Por su parte, la planta de gabinete representa, en promedio, el 1,2%. Estas proporciones se encuentran dentro de los estándares internacionales (CAF, 2015).

Desde su creación, los cargos gerenciales se fueron incrementando. Dicha planta representaba un 0,7% de la administración central en 2010 y fue creciendo sostenidamente para representar, en 2020, un 2,8% del personal. Una suerte distinta corre el cargo de coordinación. En 2011 y 2012 estos cargos representaban un 0,3% pero luego se reducen significativamente. En el gráfico 13 se muestra la evolución de los

cargos gerenciales y de coordinación en relación con el total de la planta de la administración central en la CABA.

Gráfico 13- Personal gerencial y de coordinación (2010- 2022)



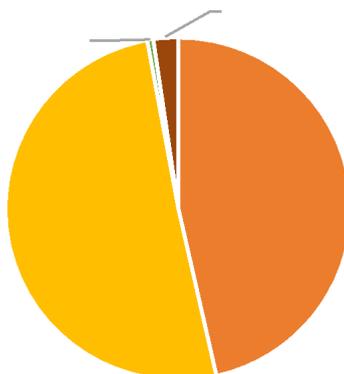
Fuente: Elaboración propia datos DGCEyE

En cuanto al nivel de formación, no se cuenta con información desagregada para la planta de personal pero se pueden tomar como referencia el alto nivel de formación del gabinete. Con datos referidos al Gabinete 2015-2019 se observa que 95,7% de los miembros del gabinete cuentan con carrera de grado o posgrado. Se destaca particularmente la proporción de postgraduados en el gabinete: 64,3% (2,9% doctorado y 40% maestría). En un 39,4% de los casos estos postgrados se vinculan con administración pública, ciencia política y relaciones internacionales (Canelo, 2021). En las distintas entrevistas realizadas se reafirmó el alto nivel educativo de la ADP en la CABA.

Radiografía del Personal Superior

En la CABA se considera como parte del personal superior no sólo a los máximos niveles de la burocracia sino también a las autoridades políticas. En diciembre de 2023 el personal superior alcanzaba a las 2513 personas, un 70,3% (1767 personas) de estos son parte de la carrera gerencial. Además de gerentes y subgerentes forman parte de esta carrera las personas titulares de puestos tales como asesores de planificación urbana, coordinadores, integrantes plenarios del Consejo de derechos de niños, niñas y adolescentes, miembros y personal del centros culturales y representantes del fisco, entre otros. Un 98% del personal de esta carrera refiere a gerentes operativos (51,1%) y subgerentes operativos (46,9%). La única referencia a personal concursado refiere a los gerentes operativos y representa sólo un 2% del total de personas con ese cargo.

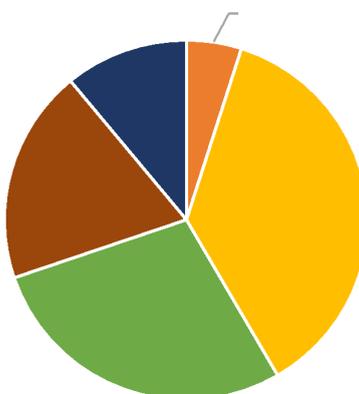
Gráfico 14- Carrera gerencial: distribución por tipo de puestos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre autoridades superiores y funcionarios. Información con información a diciembre de 2023.

Un 70% del personal que forma parte de la carrera gerencial tiene menos de 50 años. A diferencia de lo observado en los casos de Mendoza y Santa Fe, en la CABA hay personas menores de 30 años que ocupan estos cargos.

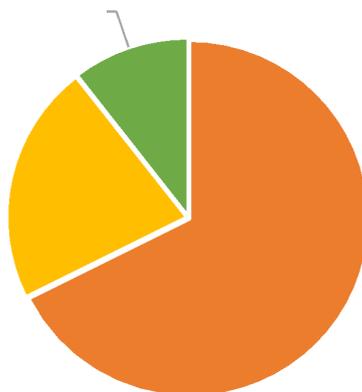
Gráfico 15- Distribución por edad del personal de carrera gerencial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre autoridades superiores y funcionarios. Información con información a diciembre de 2023.

No se cuenta con información detallada sobre ingreso a la administración pública en la CABA. No obstante, la mayor juventud de la planta gerencial y la trayectoria institucional del gobierno de la Ciudad pueden hacer prever una antigüedad más baja que en los otros casos analizados. A partir de la información disponible, es posible identificar la antigüedad en el ejercicio del rol de este personal. Es destacable que un 68% del personal ingresó después de 2019. En tanto, si consideramos las últimas dos gestiones de gobierno (Rodríguez Larreta) explican el ingreso de personas a estos roles en un 89% de los casos.

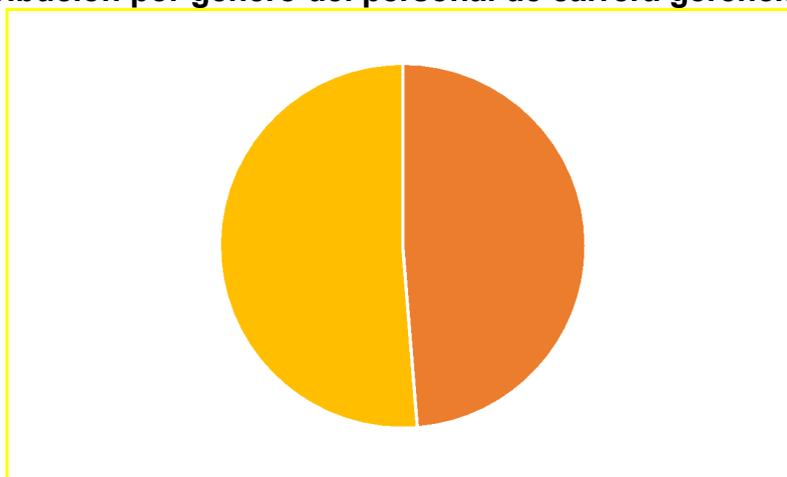
Gráfico 16- Distribución por fecha de ingreso al rol del personal de carrera gerencial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre autoridades superiores y funcionarios. Información con información a diciembre de 2023.

La distribución del personal gerencial en términos de género es homogénea, tal como puede observarse en el gráfico 17.

Gráfico 17- Distribución por género del personal de carrera gerencial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre autoridades superiores y funcionarios. Información con información a diciembre de 2023.

En la CABA además de los roles de la carrera gerencial se observan otros cargos que, comparado con otras experiencias, podrían considerarse como parte de la ADP: Dirección General y Dirección General Adjunto⁵⁵. Estos cargos son parte de las autoridades superiores y su nominación es política.

En cuanto al personal de la carrera gerencial, a diferencia de lo observado en otros casos, va asociado a un determinado cargo y la expectativa de tener personal a cargo. A

⁵⁵ Además de otros roles como Director Administrativo (1 cargo en diciembre de 2023), Director PG (2), nivel equivalente a Director General (7), Subdirector AGIP (16) y titular de organismos (2).

diferencia de lo que señala la normativa, la información disponible y las entrevistas realizadas parecen mostrar una situación generalizada de ingreso por mecanismos diferentes a un concurso. En algunos casos, el reclutamiento se produce a través de llamados y entrevistas, mientras que en otros casos son convocatorias directas. Como señala la normativa, existe una formación común para la inducción del personal gerencial. No obstante, las actividades formativas parecen descansar en decisiones más individuales del personal que en una propuesta orientada a perfilar las características de un rol específico de liderazgo en la administración pública. A pesar de ello, en distintas entrevistas realizadas se mencionó la propuesta formativa del Instituto de Formación Política y Gestión Pública y algunas actividades puntuales desarrolladas para la ADP.

La continuidad en el partido que ejerce el gobierno desde diciembre de 2007 genera algunas dificultades para analizar la relación entre política y administración, pues esos límites resultan bastante difusos. La CABA ha ofrecido oportunidades de desarrollo de carrera a jóvenes profesionales interesados en la gestión pública. Varias de las personas entrevistadas destacaron también la oportunidad en el crecimiento dentro de la carrera que se produjo cuando el PRO lideró la coalición de gobierno que presidió el país y gobernó la provincia de Bs.As. entre 2016- 2019. El entramado del personal de ADP y la gestión gubernamental en la CABA se encuentran fuertemente entrecruzadas. En diciembre de 2023 asumió un nuevo gobierno del PRO pero que marca cierta discontinuidad o ruptura respecto de las 4 gestiones previas. Las personas entrevistadas destacan distintos cambios en la forma en que se ejercen los liderazgos y se gestiona la CABA. No obstante, el cierre de este documento se produce en forma muy cercana a este cambio gubernamental como para poder caracterizar algunos lineamientos y tendencias.

Algunas notas a modo de conclusión preliminar

Los tres casos analizados corresponden a administraciones públicas en tres de las provincias⁵⁶ más ricas y pobladas del país. Esta situación dificulta la posibilidad de extender estas primeras conclusiones al conjunto de las provincias, pero permite generar algunas pautas para pensar las condiciones de desarrollo de una ADP en contextos con mayores niveles de institucionalización y capacidades burocráticas.

En primer lugar, es interesante profundizar en las condiciones del régimen político y, principalmente, del sistema de partidos que promueven el ingreso a la agenda pública de la necesidad de una reforma y modernización estatal. Los casos de Santa Fe y CABA permiten observar que la reflexión en la forma y las características en que se gestiona el aparato administrativo surgen, principalmente, en el marco de transformaciones institucionales más amplia. La construcción de estatidad o, al menos, de una estatidad autónoma del gobierno federal (CABA) y la ruptura de una hegemonía política que se abre con la posibilidad efectiva de acceder al gobierno por parte de una fuerza política que hace su primera experiencia de gestión gubernamental en el nivel provincial (Santa Fe) parecen abrir una ventana de oportunidad para poner en la agenda pública la reforma estatal. Necesidad y oportunidad confluyen. En ambos casos esto se verifica aunque, como profundizaremos a continuación, la oportunidad de avanzar en una reforma estatal no necesariamente convoca a impulsar una reforma en los estatutos y la gestión del empleo público, el personal superior o, incluso, en la construcción de un sistema de ADP.

⁵⁶ En un caso refiere a la Ciudad Autónoma de Bs. As. que no tiene el mismo estatus jurídico pero puede considerarse dentro del grupo de provincias en términos de la administración pública y la autonomía para darse su propio régimen de recursos humanos.

Un sistema político que promueve la alternancia política y cuenta con una restricción importante para proyectar el largo plazo (imposibilidad de reelección del gobernador) no parece generar los incentivos para proyectar una reforma estatal de amplio alcance. El costo de impulsarla podría resultar muy alto para los beneficios que puede obtener la fuerza política en ejercicio del gobierno. Por ello, parecería lógico y esperable avanzar en reformas más operativas o ajustes en subsistemas de gestión. En consecuencia, la ruptura del orden político estatuido genera las condiciones para un cambio en la gestión pública. A partir del análisis de estos tres casos pareciera que partidos políticos nuevos o que logran quebrar una hegemonía política tienen mayores incentivos para impulsar una reforma que, además, podría catapultarlos como los constructores de una nueva estatidad y de otra forma de gestionar a nivel provincial.

Sin embargo, profundizar sobre estas tres experiencias nos obliga a revisar esta primera hipótesis de trabajo. Como señalábamos en el párrafo anterior, se observa la incidencia del régimen político en la posibilidad de impulsar transformaciones en la administración pública provincial. Sin embargo, para la modificación de estatutos y regímenes de empleo público, entre los que podemos considerar la creación y/o desarrollo de un sistema de ADP, los cambios antes mencionados no parecen ser una condición suficiente. Las reformas sobre el empleo público afectan directamente los derechos y deberes de los trabajadores del sector público. En algunos casos esto podría ser una “*non issue*” y directamente no plantearse en la agenda pública, quizás con la previsión de lo que podría representar. En otros casos, el interés de avanzar en estas reformas puede ser frenado por otros actores. Los sindicatos adquieren una relevancia mayúscula y usan su poder de veto en forma explícita o implícita. En el caso santafesino puede observarse esta situación en la subsistencia de regímenes de empleo público de más de 40 años y en un contexto impactado por políticas de planificación estratégica e impulso de la participación ciudadana. En cuanto a empleo público observamos que las transformaciones se asocian más con políticas de profesionalización y capacitación.

En segundo lugar, aun cuando en dos de los casos estudiados (Mendoza y Santa Fe) no se construye un régimen especial para la ADP es posible asimilar esto con: i) las categorías más altas del régimen general de empleo público y ii) los cargos de dirección en la administración provincial. Si pensamos a la ADP como una forma de construcción de capacidades burocráticas la ausencia de un marco normativo específico que visibilice un subconjunto de la burocracia como tal es un problema. ¿Por qué? Principalmente, porque no resulta un mecanismo para autonomizar a la burocracia del poder político ni para aumentar su papel en la formulación de políticas públicas. Respecto del primer aspecto, se destaca que los cargos de coordinación y dirección sean nombrados por las autoridades políticas sin reparar en la carrera burocrática. Esto, asociado con el segundo aspecto mencionado, redundaría en la distancia entre las autoridades políticas y la burocracia durante el proceso de formulación de políticas públicas⁵⁷. No obstante, el caso de la CABA nos permite reformular esta presunción inicial. En dicho caso se ha constituido un régimen específico de ADP, pero subsiste la práctica del nombramiento por afinidad (y sin concurso). Al mismo tiempo, se han generado instrumentos para consolidar a ese cuerpo de la burocracia pero, tal como se desprende de algunas entrevistas realizadas, no necesariamente se ven como parte de un mismo grupo o comparten un “ethos propio”. En tal sentido, la fuerte politización de los cargos de alta dirección pública como en Argentina genera condiciones para que, incluso, la creación de un sistema de ADP pueda verse como una oportunidad para la consolidación política. Profundizar sobre

⁵⁷ Algunos autores señalan para graficar esta situación el cinturón que conforman asesores, directores y coordinadores afines.

el análisis de las condiciones en que se desarrollan estas estrategias y su efectividad nos obliga a indagar en otras experiencias en las que se haya desarrollado un marco propio para la ADP. Al mismo tiempo, requiere un análisis de más largo plazo del caso de CABA⁵⁸.

En tercer lugar, en cuanto a la caracterización de la ADP en las distintas provincias consideradas, enfrentamos importantes problemas de acceso a la información. No obstante, la proporción de personal superior es similar en las tres jurisdicciones, alrededor del 10%. Esto es consistente con plantear que la ADP no es el conjunto del personal superior sino un fragmento, tal como puede observarse en el caso de la CABA. En cuanto a la información usada para la caracterización, los casos remiten a información no siempre comparable y que sólo nos permite hacer una aproximación general a la temática. Fortalecer las capacidades burocráticas requiere de una toma de decisiones informada. La posibilidad de pensar en la consolidación de una ADP y las estrategias para promover el desarrollo de la burocracia requiere de tomar decisiones precisas y adecuadas a la situación existente. Para ello, es fundamental contar con información. Por otro lado, la transparencia y el acceso a la información pueden contribuir a dar legitimidad a estos procesos.

Finalmente, no hemos observado en ninguno de los tres casos analizados la presencia y participación de la sociedad civil impulsando las reformas y/o generando insumos para promover proyectos de creación de una ADP. Esto puede asociarse parcialmente con lo planteado en el punto anterior respecto de la poca disponibilidad de información existente. No obstante, no parece ser la variable que explique la baja participación de la sociedad civil alrededor de los procesos de reforma estatal y del empleo público. En contextos polarizados como el argentino, esta escasa participación puede evidenciar un problema de representación y legitimidad a largo plazo. Tal como vimos en la revisión del análisis de la experiencia a nivel estadual en Brasil, podría ser favorable promover desde el Estado una mayor participación ciudadana. Universidades, centros de estudio y organizaciones sociales podrían enriquecer el debate alrededor de la gestión y el empleo público, así como generar condiciones para reformas con mayor legitimidad ciudadana.

⁵⁸ En referencia a la posibilidad de ver qué ocurre con la ADP frente a una alternancia del partido en el gobierno.

Bibliografía

Biasotto, G. y Ochoa, N.(2023) Empleo público en Mendoza: un estudio sobre el funcionariado del Poder Ejecutivo. Ponencia presentada en el XI Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo “La (re)producción de desigualdades en el mundo del trabajo en la pospandemia: una mirada en clave regional. 15 y 16 de junio de 2023 - Universidad Nacional de Cuyo

Abramson, M. A., Sherwood, F., & Office, U. S. G. A. (1987). Executive Personnel Systems in Government: How Are They Doing? *Public Administration Review*, 47(4), 360. doi:10.2307/975326

Caballero, Carmen J.(2014) Modernización de la gestión pública en la Provincia de Mendoza, Argentina (2001-2011). Logros y desafíos. En MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. I / N° 1 / 2014. ISSN: 2362-616x. (209-226 pp.) Centro de Publicaciones. FCPyS. UNCuyo. Mendoza

Carnevale, David G. (1989). Florida's Senior Management System: Performance in a Decentralized Administrative Context. *Public Personnel Management*, 18(1), 65–74. doi:10.1177/009102608901800106

Castellani, M. (2022). Cuerpos de élite como herramienta para profesionalizar la administración pública. El cuerpo de Administradores Gubernamentales y el cuerpo de Administradores Provinciales. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario

Colmegna, A. , Mian, V. y Viotti, R. (S/F) "El Cuerpo de Administradores Provinciales. Una experiencia de gestión en la Provincia de Santa Fe. "Disponible en: http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/1/mian_perez_colmegna_viotti.htm

Belmonte, A. y Díaz Araujo, J.(s/f) Actores centrales en la determinación de las políticas públicas en Mendoza. Disponible en <https://aaeap.org.ar/ponencias/actores-centrales-en-la-determinacion-de-las-politicas-publicas-en-mendoza/>

Galano, N.; Crudo , S.; Monti, M. y Bianchi, M. (2023)Informe provincia de Santa Fe. En Informe Final. Proyecto PISAC-COVID N°104. El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial. Dirigido por Oscar Oszlak

Gasco-Hernandez, Maria; Nasi, Greta; Cucciniello, Maria y Hiedemann, Alexander(2022) The role of organizational capacity to foster digital transformation in local governments: The case of three European smart cities. *Urban Governance*, Volume 2, Issue 2, December.

Mintzberg, H.(1991) *Mintzberg y la dirección*. Ediciones Díaz de Santos. España

Oszlak, O.; Bernabé, F.; Belmonte, A.; Bilbao, M.; Pereyra, V.; Marino, T. y Rodríguez Nancu; L. (2023) Informe provincia de Mendoza. En Informe Final. Proyecto PISAC-COVID N°104. El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial. Dirigido por Oscar Oszlak

Mora y Araujo (2012)

Renfrow, P., Hede, A., & Lamond, D. (1998). A comparative analysis of senior executive services in Australia. *Public productivity & management review*, 369-385.

Rizzo, N. (2023) Profesionalización de la función pública. Experiencias recientes en la provincia de Mendoza. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales. Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue. Vol. 26 Núm. 1.* Disponible en: <http://revela.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/>

Rizzo, N., Gomez, S., Garro, E., Fernandez, N., Moyano, N., Pugliafito, A., Kovalenko, I. (2023) Empleo público en Mendoza: un estudio sobre el funcionariado del Poder Ejecutivo. Trabajo presentado en el XI Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza

Roberts, Deborah D. (1988). A New Breed of Public Executive: Top Level Exempt Managers in State Government. *Review of Public Personnel Administration*, 8(2), 20–36. doi:10.1177/0734371x8800800203

Sherwood F. P. and Breyer L. J. (1987). Executive Personnel Systems in the States. *Public Administration Review*, 47(5), 410–416. doi:10.2307/976066

Sherwood, F. P. (1988). Two State Executive Personnel Systems: A Comparative Analysis. *State & Local Government Review*, 3-10.