

# LOS A.G.: LA CREACIÓN DE UN CUERPO GERENCIAL DE ELITE EN EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

*Oscar Oszlak con la colaboración de Ernesto Gantman*

(Traducido por Enrique Cambous y Mercedes Iacoviello)

## 1. Introducción

En los últimos años, los países latinoamericanos comenzaron a prestar una renovada atención al desarrollo de sus recursos humanos, especialmente a nivel de la administración central. Este nuevo impulso fue generado por las políticas de ajuste estructural adoptadas por la mayoría de los gobiernos de la región, las cuales condujeron a diversas formas de reducción, redimensionamiento y expulsión de personal del sector público.

Un número inferior de funcionarios públicos (y la correspondiente disminución en los gastos de personal) permite a los gobiernos crear nuevos sistemas de incentivos en la gestión y el empleo público (Reid, 1992), al introducir nuevas reglas de juego en materia de reclutamiento, promoción, evaluación, entrenamiento, estabilidad y responsabilidad.

Existen, al menos, cuatro formas diferentes a través de las cuales los gobiernos latinoamericanos han intentado introducir estos cambios para mejorar la calidad de sus administraciones públicas. Alternativamente, se ha definido el alcance de los respectivos sistemas en términos de: (1) **un número pequeño de posiciones clave**; (2) **un cuerpo de élite**; (3) **un sistema amplio de servicio civil**; o (4) **una red paralela de consultores financiados por agencias internacionales**.

Muy sucintamente, el primer sistema busca mejorar el desempeño de la gestión pública basándose en el rol crítico jugado por un reducido estrato de gerentes públicos (que generalmente no excede del 5% del total de personal de la administración central), asignándolos a posiciones técnicas y gerenciales clave (diseño de políticas, conducción, coordinación, puestos de alta especialización, etc.). De algún modo, el sistema es similar al "Senior Executive Service" creado en los EE.UU. durante la administración Carter, aunque admite algunas variantes en diferentes países (v.g. los 600 puestos del "Sistema de Cargos Clave" originalmente propuestos en Bolivia, o los 465 "Cargos en Función Ejecutiva" en Argentina).

La alternativa del cuerpo de élite, inspirada en el modelo francés de la ENA, sólo ha sido adoptada, a mi entender, en Argentina. Miembros de este cuerpo (llamados

Administradores Gubernamentales o AG) son reclutados a través de un sistema muy estricto y competitivo, seguido de un proceso de selección complejo y un programa de formación especializado. A partir de su ingreso al Cuerpo, los AG son destinados a diversos puestos de coordinación, asesoramiento o conducción dentro de la administración pública, manteniendo un sistema de doble dependencia con la Secretaría de la Función pública y el funcionario a cargo de la unidad a la cual se asigna al AG.

Un sistema extendido de servicio civil es mucho más costoso y difícil de implementar. Requiere una reducción radical en el volumen de personal y herramientas gerenciales sofisticadas para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito. Bolivia se encuentra actualmente embarcada en el establecimiento de un programa de esta naturaleza, mientras que Argentina, con el llamado SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) ha comenzado una experiencia similar.

Finalmente, casi todos los gobiernos de la región han introducido, en mayor o menor medida, un mecanismo de empleo de especialistas de nivel alto y medio (incluso en puestos gerenciales) a través de un sistema paralelo de contrataciones por parte de fundaciones u organismos financieros internacionales. En algunos países, la creciente importancia del número de estos puestos<sup>1</sup>, ha comenzado a crear problemas de equidad, discriminación, dobles lealtades y algunas veces, severos trastornos en las actividades rutinarias, que llevaron a la búsqueda de soluciones más permanentes.

Es interesante destacar que la Argentina es, tal vez, el único país de la región donde coexisten los cuatro sistemas mencionados. El propósito de este trabajo es examinar uno de esos sistemas (el Cuerpo de Administradores Gubernamentales o CAG), con el fin de reflejar las fortalezas y debilidades potenciales de utilizar esta opción de fortalecimiento institucional del sector público. Han transcurrido nueve años desde que comenzó este experimento; un período no muy extenso pero suficiente para justificar una evaluación preliminar a partir de la cual obtener algunas lecciones para encarar otros emprendimientos similares. Las otras opciones **institucionalizadas** (v.g. el sistema extendido de servicio civil y los cargos críticos) son todavía muy recientes como para evaluar sus posibles éxitos, fracasos o potencialidades. En cambio, existe un amplio consenso en que la contratación paralela de expertos a través de organismos internacionales resulta una solución no permanente y poco deseable.

Este informe describe la experiencia del CAG, considerando los otros regímenes como parte del contexto relevante. La primera sección examina las especiales circunstancias políticas y económicas bajo las cuales fue concebida la idea de crear este tipo de sistema de servicio civil. Las siguientes secciones contienen una descripción detallada del proceso de reclutamiento y selección de los futuros AG; las características de las actividades de formación; los elementos principales del escalafón del Cuerpo; los trabajos de campo desarrollados; los valores y actitudes exhibidos por sus miembros; y algunas conclusiones que ponen especialmente el acento sobre la necesidad de posteriores investigaciones para obtener proposiciones más concluyentes sobre esta experiencia.

## **2. Democracia y renovación de la gerencia pública.**

Desde los tiempos de Aristóteles, el mérito ha sido un principio vector para elegir a los hombres más talentosos para la gestión de los asuntos públicos (Hood y Jackson,

---

<sup>1</sup> En Bolivia, por ejemplo, más de 1.000 consultores, que representan alrededor del 7% del total del personal de la Administración Central, son contratados bajo este esquema.

1991). En general, los programas dedicados a mejorar los estándares de los niveles directivos en el gobierno y en las empresas, se han apoyado en el criterio del mérito. Tal fue el caso de James Carter, quien reintrodujo el mérito como un principio guía del Senior Executive Service creado bajo su administración (Lynn, 1981).

Sin embargo, existen ciertas circunstancias políticas en que la aplicación de este principio se vuelve prioritaria. Este fue el caso de la transición del autoritarismo a la democracia, iniciada en Argentina después de la guerra de Malvinas. Esta experiencia implicó un esfuerzo extraordinario de reconstrucción del tejido cultural e institucional de la sociedad argentina. Con el advenimiento del gobierno de Alfonsín a fines de 1983, llegaron a su fin largas décadas de alternancia de regímenes políticos, de cambios en las orientaciones de política y en los estilos de gestión del sector público.

Durante este período de transición la reforma del Estado persiguió objetivos muy limitados. En vez de dismantelar el aparato del Estado, se mantenía la esperanza de poder mejorar su capacidad y desempeño. Las nuevas expectativas sociales surgidas bajo las severas condiciones económicas del momento, demandaron una mayor y no una menor provisión de servicios por parte del Estado. Todo esquema de privatización debía cargar con el estigma del slogan militar "achicar el Estado es agrandar la Nación", y con las connotaciones negativas asociadas a algunas experiencias desafortunadas durante el gobierno militar. La descentralización era todavía una etapa incumplida de un camino donde la reconstrucción del federalismo y de las administraciones locales aparecían como una prioridad. El recorte de personal fue descartado: los gobiernos democráticos precisaban captar para la administración pública recursos humanos altamente motivados, leales y responsables, pero la estabilidad en el empleo público todavía se consideraba un derecho inalienable. A su vez, el autoritarismo estaba todavía fuertemente enraizado en la cultura burocrática, permaneciendo como un peso muerto y un severo desafío a la mayoría de los intentos de reforma.

Bajo estas circunstancias, es fácil entender que el proceso de reforma del Estado tomó principalmente la forma de iniciativas de largo plazo, diseñadas cuidadosamente y destinadas a transformar las rígidas estructuras organizacionales, los comportamientos desviados, y las prácticas administrativas patológicas desarrolladas durante largo tiempo. Entre estas iniciativas, la creación del CAG fue probablemente uno de los mejores indicadores de que la reforma administrativa encarada por el gobierno de la Unión Cívica Radical se orientaba hacia cambios técnicos progresivos de largo plazo, en vez de apuntar a transformaciones veloces y drásticas, como las que se dieron bajo el siguiente gobierno del Partido Justicialista.

El CAG fue visto como un modo de salvar la secular dicotomía "política-administración". La interminable secuencia de gobiernos militares y civiles había transformado a los principales cargos públicos gerenciales en el coto de caza de regímenes veleidosos y efímeros. Desde principios de la década del 40, la duración promedio en el cargo de ministros, gobernadores y secretarios de estado había sido de aproximadamente un año. La rotación en los cargos superiores de la administración pública se producían con una velocidad equivalente. La falta de continuidad se transformó en el acompañante natural de la falta de efectividad. A la gerencia profesional en el sector público les había sido negada, hasta entonces, la oportunidad de echar raíces en la práctica administrativa.

Al ubicar a jóvenes profesionales altamente entrenados y motivados en posiciones claves del gobierno, se diseminaría a través de la burocracia una nueva carnada de gerentes públicos, una masa crítica de expertos y numerosos puntos focales desde los cuales podrían difundirse nuevos patrones culturales y profesionales.

La filosofía del proyecto era bastante clara: no se trataba de entrenar nuevos cuadros para realizar mejor las tareas rutinarias de gobierno, sino de capacitarlos en la realización de acciones innovadoras, con un estilo completamente diferente. El perfil profesional del futuro AG enfatizaba como aspectos deseables la vocación de servicio, el compromiso básico de solucionar los problemas más acuciantes del país y una adhesión irrevocable hacia los valores democráticos. Amplitud de criterio, inteligencia y sentido común (más que experiencia previa en campos altamente especializados) constituyeron el bagaje previo requerido para estos futuros agentes de cambio.

El proyecto también apuntó a cubrir la ausencia de legislación que permitiera la creación de puestos de libre designación. Bajo el rígido arreglo estructural vigente, existía una estricta correspondencia entre direcciones y directores: estos funcionarios no podían ser asignados a ninguna otra función. Por ende, si el gobierno decidía realizar una designación política para cubrir un cargo de alta responsabilidad, se enfrentaba a un dilema: o bien debía despedir al director a cargo, violando así la garantía constitucional de estabilidad del empleado público, o debía crear nuevos puestos desplazando al mismo tiempo a los directores existentes hacia cargos de "asesoramiento". Era muy difícil hallar personal que reuniera las tres condiciones requeridas: confianza personal y política, profesionalismo y experiencia.

En la medida que el CAG alcanzara una composición política pluralista y un nivel de formación comparable, los futuros gobiernos democráticos podrían elegir dentro del cuerpo, a aquellos que cubrirían ciertas posiciones considerando la afinidad personal o política, sin que por ello se viera afectado el espíritu de la continuidad administrativa (Groisman, 1988).

### **3. La creación del CAG**

El CAG fue creado por el Decreto 3687 del 23 de noviembre de 1984. La nueva legislación puso en funcionamiento un sistema de selección y formación de altos funcionarios públicos, pero la meta final del nuevo sistema fue definida como la obtención de un cambio fundamental en valores, sistemas y criterios prevalecientes dentro del aparato estatal (Groisman, 1988). En una mirada retrospectiva, el CAG puede ser entendido como uno de los pilares de la estrategia de Reforma del Estado seguida por la administración radical<sup>2</sup>.

Poco después de instalarse el gobierno democrático, una misión de la Secretaría de la Función Pública (SFP), liderada por uno de sus Subsecretarios, visitó Francia para obtener información de base sobre el sistema de la ENA. El gobierno francés proporcionó una importante asistencia a la misión, aunque la idea de imitar el cuerpo de la ENA fue descartada desde el principio.

Como en el caso de Francia, donde la ENA había sido creada en el período de reconstrucción que siguió a la 2da. Guerra Mundial, Argentina adoptó este proyecto en momentos en que se enfrentaba a una profunda crisis económica y a un difícil retorno a la democracia. El nuevo gobierno encontró una burocracia desmoralizada, caracterizada por una evasión general de responsabilidades. Se consideraba una tarea imposible lograr imponer nuevas reglas de juego a un aparato estatal tan cargado de resabios culturales e institucionales de cambiantes y heterogéneos regímenes políticos.

El proyecto original consistió en la creación de un nuevo régimen de empleo público (escalafón), caracterizado por un sistema objetivo y transparente de competencia abierta y

---

<sup>2</sup> Jorge Roulet, uno de los principales intelectuales del partido radical en el campo de la reforma administrativa, quien se transformaría en el primer Secretario de la Función Pública de la administración Alfonsín, señaló durante la campaña presidencial que era necesario "mejorar la calidad y las capacidades de los altos funcionarios públicos" (Roulet, 1988).

evaluaciones regulares, y por la existencia de actividades de formación organizadas en todos los niveles. De hecho, el presente sistema del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa), implementado por la administración Menem, se ajusta estrechamente al esquema de aquel proyecto.

En la ceremonia inaugural del curso de formación de AG (PROFAG - Programa de Formación de Administradores Gubernamentales), Jorge Roulet (primer Secretario de la SFP) indicó que la Administración Pública Argentina estaba necesitando un nuevo paradigma de funcionario público: un servidor del país. Los AG corporizarían el nuevo paradigma. Se esperaba que actuaran como agentes de cambio y como fuente de una necesaria transformación cultural. A la vez, el Cuerpo serviría como un modelo a ser extendido a toda la Administración Pública. En palabras de Roulet, la importancia del rol del AG derivaba no sólo de su misión sino de lo que ellos simbolizaban como nuevo paradigma de lo que debía constituir un modelo de funcionario público: personas seguras de haber sido seleccionadas por su propio mérito y esfuerzo, orgullosas de trabajar en el sector público, imbuidas de un sentido de misión, de entrega, de un espíritu de cuerpo (Roulet, 1988).

Los miembros del CAG asumirían funciones de planeamiento, asesoramiento, dirección y organización de alto nivel, en todo tipo de organismos de la Administración Pública. Los AG serían asignados a diferentes organismos como misiones específicas. Concluida cada misión, la rotación entre destinos expondría a los AG a nuevas responsabilidades gerenciales y ampliaría su experiencia.

Como fuera señalado en la presentación del estatuto del CAG (Decreto 2098/87), el funcionamiento del Cuerpo rompería la distinción tradicional entre, roles políticos y administrativos, sirviendo como una interfase entre los mismos. La movilidad horizontal estaba destinada a superar la falta de articulación institucional causada por la existencia de verdaderos feudos administrativos.

La selección inicial de postulantes fue ampliamente publicitada en los medios de difusión. Parafraseando a Napoleón, la operación fue comparable al proceso de reclutamiento para los exámenes de ingreso a la Guardia Imperial (INAP, 1985). El tamaño del CAG fue planificado para que alcanzara y se estabilizara alrededor de un total de 1.100-1.300 agentes, número insuficiente para reemplazar a todos los funcionarios superiores de la administración central, estimados en cerca de 8.000.

Se diseñó un programa de instrucción de 30 meses para aquellos candidatos que aprobaran el proceso de selección, cuyo número máximo se fijó en 60. Esto significaba que la meta de 1.200 se alcanzaría recién en 25 años. En agosto de 1985, en la ceremonia de apertura del primer PROFAG, el presidente Alfonsín señaló que las consecuencias visibles del proyecto sólo serían percibidas en un futuro distante. El pleno funcionamiento del CAG tendría lugar más allá del año 2000, de manera tal que la inmensa mayoría de los graduados terminaría sirviendo a futuros gobiernos democráticos y no al suyo (Alfonsín, 1986). Este fue un indicador explícito del carácter de largo plazo de esta iniciativa, la cual representaba, en este aspecto, un corte importante respecto del estilo y plazos tradicionales de los anteriores proyectos de reforma administrativa.

En suma, con la creación del CAG se esperaba que una masa crítica de jóvenes administradores altamente formados y motivados, iniciaran una reacción en cadena dentro del sector público lo cual, eventualmente, conduciría a la institucionalización de una nueva cultura y un nuevo estilo de gerencia pública. El pluralismo y el profesionalismo se asegurarían a través de un sistema competitivo de evaluación y selección<sup>3</sup>. Sin embargo, la

---

<sup>3</sup> Un ex Secretario de la SFP señaló que los miembros o simpatizantes del partido radical eran comparativamente escasos (Stuhlman, 1988).

posibilidad de que los AG tuviesen participación política no fue desechada; por el contrario, se consideraba que algunos de ellos podrían actuar como "civilizadores" de los partidos políticos. Más aún, se esperaba que cuando el sistema estuviera plenamente institucionalizado, los futuros gobiernos incorporarían un número considerable de AG militantes partidarios en gabinetes o en otras posiciones políticas (Stuhlman, 1988).

#### **4. La selección de AG**

Como única vía de acceso al CAG, se estableció la aprobación de un programa de estudio (con componentes teóricos y prácticos). Para participar del curso de formación del PROFAG, los candidatos son seleccionados rigurosamente a través de un proceso que incluye dos exámenes generales y una serie de entrevistas y tests psicológicos<sup>4</sup>.

El proceso de selección apunta a identificar a los candidatos que reúnen los valores y condiciones requeridas: inteligencia, amplitud de criterio, sentido común, fuerte vocación, compromiso democrático y capacidad de resolución de problemas. Los requisitos para la admisión incluyen: (a) ser ciudadano argentino; (b) edad máxima de 35 años; (c) reunir los requisitos de ingreso establecidos por el Régimen jurídico Básico de la Función Pública y (d) ser graduado de una carrera universitaria de 4 años de duración como mínimo.

El proceso de selección comienza con un examen que incluye ejercicios de comprensión de textos, información general y razonamiento lógico, estableciéndose un puntaje mínimo en función del número de candidatos. Aquellos que acceden a la segunda etapa, deben resolver un caso de estudio en un tiempo determinado. Cada candidato recibe un dossier conteniendo diversos tipos de documentos, algunos de los cuales resultan útiles para elaborar el diagnóstico y las propuestas de solución necesarias para aprobar el examen.

En las dos convocatorias iniciales, los primeros 180 candidatos que aprobaron los dos exámenes fueron admitidos a un curso preparatorio de 3 meses, diseñado para nivelar sus conocimientos y homogeneizar la variedad de antecedentes profesionales. Sin embargo, este curso preparatorio también fue utilizado como otra etapa en el proceso de selección. Los candidatos provenientes del sector público recibieron una licencia especial con goce de haberes, pero en algunos casos sus superiores consideraron la inscripción en el concurso del CAG como una señal de deslealtad y, a veces, rechazaron u objetaron los pedidos de licencia. El resto de los candidatos realizó el curso sin percibir ningún salario.

Los contenidos del curso variaron en cada caso, e incluyeron, entre otros, módulos de Derecho, Metodología de Investigación, Economía, Historia, Administración, Comunicación Oral y Escrita, etc. Las calificaciones obtenidas pesaban el 60% del puntaje total del candidato (70% en el segundo PROFAG), mientras que el porcentaje restante se aplicaba a una entrevista oral con miembros del Directorio del Instituto Nacional de la Administración Pública CINAP). Esta entrevista estaba estructurada en torno a un tema elegido al azar de una lista preparada previamente, y servía para conocer la capacidad de análisis, argumentación y reacción del candidato ante estímulos inesperados.

La selección final consideró el número total de vacantes fijado para cada promoción del PROFAG. Se establecieron dos órdenes de mérito, uno para funcionarios y otro para no funcionarios, a fin de asignar la mitad de las vacantes a cada grupo.

---

<sup>4</sup> Para asegurar transparencia y evitar cualquier tipo de interferencia o influencias externas a lo largo del proceso de selección, los exámenes fueron diseñados de manera que resultaran completamente anónimos. Cada candidato debía cubrir cuidadosamente sus datos personales con una etiqueta autoadhesiva. La identidad del autor del examen sería revelada en un acto público, donde las etiquetas de los exámenes previamente evaluados serían despegadas por un grupo de candidatos.

La experiencia del curso preparatorio no se consideró positiva y se abandonó en la tercera convocatoria. De hecho el objetivo de formación buscado por el curso quedaba subordinado al otro objetivo: la selección. La competencia por las vacantes dentro de un grupo donde solo un tercio sería escogido para ingresar dentro del programa real de formación, generó un nivel de estrés incompatible con un proceso de aprendizaje. Además, el hecho de que 60 funcionarios públicos frustrados (de los 120 candidatos a ser eliminados) fueran expuestos a reformar a sus organismos después de fracasar en su intento de aprobar el curso preparatorio, resultó una fuente de desilusión y resentimiento. Después de analizar algunos de estos hechos, un informe del INAP escrito en 1987, propuso una metodología más adecuada para completar este tercer paso del proceso de selección (INAP, 1987).

Los nuevos lineamientos daban una adecuada ponderación a una serie de variables intelectuales, axiológicas y actitudinales. Por ejemplo, la capacidad de los candidatos en cuanto a comprensión, razonamiento y expresión oral y escrita; su concepción de la vida social y política en términos de compromiso con la democracia y la solidaridad; su disposición al cambio, a la toma de decisiones y al trabajo en grupo; la posesión de un nivel suficiente de conocimientos acerca de la realidad socio-política que asegurara que el trabajo del futuro AG consideraría adecuadamente las restricciones del contexto.

Siguiendo este criterio, la nueva estrategia de selección incluía: (a) un cuestionario conformado por preguntas cerradas para evaluar aspectos académicos; (b) una entrevista de media hora con cada candidato, después de un análisis exhaustivo de su C.V.; (c) talleres grupales destinados a evaluar la capacidad de trabajo en equipo del candidato; (d) un examen escrito individual y (e) un test psicológico diseñado para detectar cualquier posible patología. Finalizada la evaluación preliminar, se realizaba una nueva entrevista y un segundo trabajo de taller previo a la evaluación final.

La **Tabla I** contiene datos estadísticos de las diversas etapas del proceso de selección, clasificadas por promoción<sup>5</sup>. Una primera observación es la notable diferencia entre quienes se inscribieron y quienes se presentaron al primer examen (36%, 33% y 36% en cada uno de los llamados). Esto deja ciertas dudas respecto del grado de motivación real detrás del alto número de inscriptos. La proporción de aquellos que se presentaron al segundo examen fue mayor. El porcentaje de admitidos sobre el total de candidatos que se presentaron al primer examen fue de 3,7%, 11% y 4,6% en cada caso. Los porcentajes señalados confirman la extrema rigurosidad y competitividad del proceso de selección y puede considerarse como un buen indicador del alto nivel de capacidad y potencial necesario para ingresar al PROFAG.

La **Tabla II** presenta la distribución de los cursantes del PROFAG por sexo, sector de origen (público o privado) y promoción. Entre los participantes varones, aquellos empleados en el sector público representan entre el 48 y el 60% del total, mientras que entre las mujeres, la promoción varía entre el 24 y el 40% según la promoción. Los estudiantes varones predominaron sobre las mujeres, particularmente en la tercera promoción (55%, 56% y 72%, respectivamente).

La edad promedio en cada promoción, señalada en la **Tabla III**, osciló entre 29,5 y 32 años. En la Tabla TV pueden encontrarse datos adicionales de composición de estas cohortes por edad.

Con respecto a la experiencia profesional previa, las frecuencias absolutas entre los cursantes del PROFAG pueden observarse en la Tabla Y, donde se muestran los datos clasificados por promoción y origen. Los abogados fueron el grupo más representativo de la

---

<sup>5</sup> No incluye la Cuarta Promoción, la cual estaba siendo reclutada al momento de la realización de este estudio.

primera promoción, tanto entre los provenientes del sector público como del sector privado. En la segunda promoción, ocuparon los primeros lugares en la lista los contadores, administradores y economistas, mientras que en la tercera promoción, los ingenieros y analistas de sistemas integraron el grupo de profesionales más numeroso. Más allá del relativo predominio de una disciplina u otra, cabe destacar el amplio y variado perfil profesional de los futuros AG.

Tal como se mencionó previamente, las convocatorias al PROFAG tuvieron una amplia difusión a través de los medios de comunicación. Parte de la estrategia de promoción consistió en el envío por correo de solicitudes a todos los graduados universitarios registrados en colegios profesionales. A excepción de la segunda promoción, y a pesar de la baja tasa de presentismo en los exámenes referida anteriormente, la respuesta fue excepcional. A fines de 1992, con sólo 30 vacantes ofrecidas (en vez de las 60 habituales), el número de inscriptos alcanzó un total de 3.317, es decir, una proporción superior a 100 a 1<sup>6</sup>.

En vista de esta respuesta masiva, el INAP decidió realizar un estudio para identificar las motivaciones de los postulantes para incorporarse al Cuerpo. Una encuesta realizada entre los inscriptos al segundo PROFAG muestra que el 1,3% de ellos había intentado ingresar en la primera promoción. Consultados sobre sus motivos para transformarse en AG, el 35% de los candidatos indicó, como consideración más importante, el "interés profesional", seguida por la "intención de desburocratizar" (25%), la "posibilidad de adquirir nuevos conocimientos" (15%), "acceso a un trabajo estable" (11%), "deseo de servir al país" (8%) y "consolidar la democracia" (6%) (Álvarez et al, 1985).

Entrevistas realizadas recientemente por los autores del presente estudio a un grupo de AG también tuvieron en cuenta la cuestión motivacional. Su interés por incorporarse al CAG parece responder a tres factores; (a) tratar de mejorar la burocracia estatal; (b) aprovechar una oportunidad de desarrollo profesional; y (c) encontrar un trabajo respetable. Aunque no se excluyen mutuamente, estos factores se corresponden con los hallados en el sondeo efectuado previamente. Uno de los entrevistados señaló que, en términos generales y en base a frecuentes charlas con compañeros de clase y actuales colegas, encontrar una ocupación decente podría considerarse como el factor motivacional más importante entre los no funcionarios, mientras que entre los funcionarios el motivo predominante sería la mejora del aparato estatal.<sup>7</sup>

## 5. La carrera

El PROFAG es la fase de crisálida en el proceso de transformación en AG, y lo es más que en un sentido figurado. Como las mariposas, los cursantes del PROFAG deben pasar un largo proceso de hibernación donde aquellos seleccionados en la "fase larval" deben encarar un programa de instrucción de 30 meses a tiempo completo, antes de ingresar oficialmente al CAG.

Los cursantes son incorporados como personal transitorio del INAP y se les asigna un salario calculado actualmente en U\$S 920. Aquellos que ya son empleados públicos obtienen una licencia especial en su institución y continúan percibiendo su salario. Si el monto es inferior a la remuneración recibida por los no funcionarios, el INAP les abona la diferencia.

---

<sup>6</sup> La convocatoria a la Cuarta Promoción fue realizada en 1989 y suspendida luego de haberse lomado el primer examen. La administración Menem no estaba plenamente convencida de la utilidad de mantener el CAG. El proceso fue reabierto a fines de 1992.

<sup>7</sup> Esto es comprensible, considerando que este grupo ya disfrutaba de un empleo estable. El nivel salarial, no obstante, debería también considerarse como un factor decisivo.

El diseño del programa ha cambiado en cada uno de los tres PROFAG ofrecidos hasta el momento, pero las principales áreas temáticas han permanecido casi sin alteraciones: lógica y matemáticas, sociología y ciencia política, economía, derecho, administración pública, políticas públicas y planeamiento, tecnologías gerenciales, comunicación oral y escrita. También se ofrecen cursos de idiomas.

Un grupo de AGs se encuentra actualmente diseñando el programa de instrucción para la cuarta promoción. Como en los casos anteriores, el programa incluye una pasantía de 6 meses, orientada a proporcionar a los cursantes su primera experiencia de participación en actividades o proyectos relevantes de una determinada institución pública. El desempeño de los cursantes es evaluado por un equipo compuesto por un reconocido experto externo y un representante del programa de pasantía del INAP. La evaluación final es realizada por este equipo y por las autoridades superiores del INAP.

La aprobación del programa de formación no proporciona título académico. Como señaló el primer director del programa, "el valor de la formación está asociado a la importancia que alcancen aquellos que la reciban; su prestigio será proporcional al alcanzado por la futura actuación de los cursantes" (Groisman, 1988).

De los 95 participantes que cursaron los tres primeros PROFAG, sólo 173 ingresaron finalmente al CAG<sup>8</sup>. Algunos abandonaron el curso por razones personales o familiares; otros lo completaron pero decidieron permanecer en sus empleos anteriores probablemente porque sus salarios eran superiores al monto establecido para el primer escalón del sistema salarial del Cuerpo; sólo unos pocos participantes fracasaron en su intento de aprobar el curso<sup>9</sup>.

Al ser admitidos al PROFAG, cada participante debe declarar formalmente que en caso de aprobar el programa, prestará servicios dentro de la Administración pública al menos durante seis años. En caso de renuncia previa al cumplimiento de este plazo, el AG deberá pagar al gobierno una indemnización del 50% del último salario percibido, multiplicado por el número de meses que faltaren para completar el período de seis años. La medida apunta a retener a los miembros del Cuerpo por un período de tiempo que garantice una tasa mínima de retorno a la inversión.

Obviamente, el salario percibido por el AG debería ser competitivo con el nivel salarial ofrecido en el sector privado para una actividad similar. Debería también ser compatible con la jerarquía asociada a las funciones de conducción, asesoramiento, gerenciamiento y coordinación de alto nivel. Los salarios dependen del nivel y del grado de AG. El escalafón del CAG establece tres niveles (A, B, C) y de tres a cuatro grados por nivel, pero no existe relación entre la jerarquía de las funciones desempeñadas y el nivel alcanzado en el escalafón. La promoción a un grado superior requiere un período mínimo de permanencia en el grado anterior y una calificación en la evaluación de desempeño superior a la mínima establecida. La promoción a un nivel superior demanda no sólo el cumplimiento de los requisitos señalados, sino también completar las actividades de desarrollo y capacitación a ser establecidas de acuerdo al Decreto 2098/87. La **Tabla VI** detalla los diferentes niveles y grados y sus respectivos períodos máximos y mínimos de permanencia. En todos los casos, la diferencia entre estos períodos es un año. Si un AG excede el período máximo de permanencia en un determinado grado y no es incluido en la lista de promociones, es posible de ser despedido.

---

<sup>8</sup>Como resultado del gran interés creado por el PROFAG, muchos funcionarios fueron invitados a participar de los cursos sin derecho a integrar el CAG.

<sup>9</sup>El estatuto del CAG estipula que los no funcionarios que abandonen el PROFAG en cualquier momento del mismo sin razón justificada, están obligados a devolver al Gobierno el monto de los salarios percibidos desde el comienzo del programa.

La **Tabla VII** muestra la distribución de los AG por nivel y grado. Se puede observar que la mayoría de los miembros han alcanzado los dos grados superiores del nivel C. El sistema privilegia claramente la promoción automática por antigüedad. Las evaluaciones desfavorables son relativamente escasas y en el peor de los casos producen una demora de un año en la promoción. Hasta la fecha, no han sido registrados casos de despido de miembros del CAG. La distribución puede conducir a dos conclusiones diferentes: o los miembros pertenecientes a diferentes promociones tienen un desempeño positivo y homogéneo, o el sistema de evaluación no discrimina suficientemente bien la calidad del desempeño.

En la Tabla VIII se presenta una comparación entre el nivel salarial actual de los AGs<sup>10</sup> y las retribuciones pagadas al personal de conducción de la administración pública y del sector privado. Los salarios considerados para el sector público sólo incluyen los correspondientes al personal incorporado a los regímenes del SINAPA y de Cargos con Funciones Ejecutivas. Estos regímenes fueron creados hace poco más de dos años y están aún en proceso de implementación. Si se los compara con los salarios percibidos por empleados pertenecientes a "escalafones secos" (los cuales aún se aplican en vastos segmentos de la burocracia estatal y no han sido incluidos en la Tabla VIII), los AG perciben un salario varias veces superior al nivel máximo de los mismos<sup>11</sup>.

Los salarios fijados para los Carlos Ejecutivos (o "críticos") son superiores a los percibidos por los AG, exceptuando los niveles III, IV y V. De todos modos, los sueldos mensuales para los niveles A y B del estatuto del CAG no han sido fijados aún. En 1994, muchos AG serán promovidos al nivel B, por lo que su salario se incrementará sustancialmente. A su vez, los AG perciben salarios superiores a los agentes superiores del SINAPA, quienes también deben ser graduados universitarios y desarrollan funciones similares de organización, planeamiento y control (Decreto 992/91).

Las comparaciones con los salarios abonados en el sector privado son más difíciles, dada la gran disparidad hallada en este mercado. La encuesta de salarios realiza por Price Waterhouse muestra que los principales gerentes de área reciben un ingreso muy superior a los AG. Si se considera a los gerentes intermedios, sus salarios son comparables al del nivel C4. En el sector privado, analistas con muchos años de experiencia y título universitario reciben un salario muy inferior al de los AG.

Más allá del nivel salarial, la vocación parece jugar un papel relevante. Nuestros entrevistados consideraron que, si no estuviera vigente la obligación de seis años de servicio mínimo, sólo migrarían al sector privado si lograran duplicar su sueldo. Uno de los AG consideró inclusive que no es una cuestión salarial: su motivación principal tenía que ver con las posibilidades de reformar el aparato estatal.

Sin embargo, el nivel salarial fue una fuente importante de preocupación y falta de motivación cuando, a comienzos de 1990, los ingresos de los AG cayeron notablemente. Fue creada por entonces una Asociación de AG para representar colectivamente a sus miembros en las negociaciones salariales y de otros beneficios. Aunque la Asociación actualmente desarrolla una amplia gama de actividades, su origen se debió, aparentemente, a la necesidad de organizar esfuerzos para enfrentar el problema salarial.

Con respecto a la capacitación necesaria para la promoción, a la fecha de este trabajo los programas aún no habían sido definidos. La Coordinación del CAG se encontraba

---

<sup>10</sup> Como los niveles A y B están aún sin cubrir, los salarios están fijados sólo para el nivel C.

<sup>11</sup> Antes de la creación del SINAPA, la categoría superior del régimen de la función pública (24) era comparable al nivel A2 del CAG. El salario asignado a esa categoría (incluyendo adicionales por título universitario y antigüedad de 25 años) era menor al asignado al nivel inferior (C1) del CAG (exactamente la mitad durante la hiperinflación de Febrero-Marzo de 1989).

diseñando un plan permanente de capacitación. Hasta ese momento, cada AG había tratado de cubrir sus necesidades de capacitación de acuerdo a sus intereses y actividades profesionales. Muchos de ellos han participado en seminarios, talleres, conferencias y cursos ofrecidos por el INAP, el Programa de Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires y otras instituciones. Un par de AG han continuado su formación en el exterior. De acuerdo a su reciente informe, la capacitación permanente, la actualización y la especialización parecen ser una de las metas más preciadas del CAG<sup>12</sup>.

La evaluación de desempeño de los AG es crítica para decidir sobre promociones a grados superiores y sobre exclusiones. En caso de recibir una baja calificación en dos años consecutivos o cinco años alternados, o de alcanzar el período máximo de permanencia en un determinado nivel sin ser incluidos en la lista de promociones, son pasibles de ser desafectados.

Inicialmente, el estatuto del CAG indicaba que las calificaciones serían otorgadas personalmente por el Secretario de la Función Pública, en base a los informes presentados por la Coordinación del CAG y el funcionario supervisor del AG en su lugar de destino<sup>13</sup>. Este sistema ha sido reemplazado por un Consejo de Evaluación compuesto por ocho miembros AG. Cuatro de ellos son elegidos por el Secretario de la Función Pública y cuatro por sus pares. La Coordinación del CAG es ahora la responsable del seguimiento del desempeño de los AG. Para ello se consulta a los funcionarios supervisores y se les solicita informes periódicos de los AG. Con esta información como base, el Consejo emite un dictamen no vinculante previo a la calificación y lo eleva al Secretario de la Función Pública, quien es responsable de la calificación final. Sería interesante determinar si las calificaciones finales difieren de las asignadas en la evaluación preliminar o, dicho de otro modo, establecer en qué medida la atribución de calificar está o no en manos de los AG.

## **6. El campo de actividades del CAG**

El CAG comenzó a funcionar como Cuerpo una vez que el primer PROFAG culminó un período de formación en enero de 1988. La gran expectativa creada durante su período de formación a partir de las frecuentes señales recibidas de las autoridades políticas respecto del carácter elitista y de la misión trascendental del Cuerpo, debieron ajustarse finalmente a una nueva realidad. Como señaló un AG, "después de ser 'los hombres del Presidente', los 'top de la Administración', finalmente nos transformamos en un grupo más de implementadores de políticas".

Importantes cambios en el contexto político explican en parte este giro. El partido Radical había experimentado una dura derrota en las elecciones parlamentarias de 1987. El plan económico del gobierno había comenzado a enfrentar dificultades cada vez mayores y el traslado de la ciudad capital a Viedma (un proyecto en el que se esperaba que los AG jugaran un rol central) había sido abandonado. No obstante, las misiones asignadas a los AG fueron llevadas a cabo sin contratiempos y el Cuerpo comenzó a ser conocido en todo el sector público.

Las expectativas sobre el futuro rol de estos agentes fueron mucho más realistas al comenzar el período de formación de la tercera promoción del PROFAG. En 1989, la convocatoria para la cuarta promoción fue suspendida después de haberse tomado el primer examen; el partido Radical había sido derrotado en las elecciones presidenciales y el

---

<sup>12</sup> El informe detalla algunas de las actividades de capacitación en las cuales los AG han participado activamente (Falivene et al, 1992).

<sup>13</sup> Parece existir una cierta disconformidad respecto al rol de los funcionarios políticos en tanto evaluadores. Varios miembros del CAG han apelado la calificación obtenida. Un entrevistado consideró que delegar esta responsabilidad en los funcionarios políticos podría acarrear una pérdida total de objetividad.

cambio de gobierno habría de anticiparse en virtud de la inmanejable situación creada por la hiperinflación de Mayo/Junio de 1989. Al principio, el nuevo Secretario de la Función Pública no fue muy entusiasta respecto del CAG. Los nuevos funcionarios políticos veían a los AG con desconfianza: "Creían que todos nosotros éramos radicales", comentó un miembro del CAG. Pero, en su opinión, el desempeño del Cuerpo en su conjunto fue decisivo para conquistar un espacio legítimo y disipar prejuicios infundados.

Pronto el CAG comenzó a ser considerado por el Secretario de la SFP como un instrumento positivo para alcanzar metas políticas. Sin embargo, las nuevas autoridades decidieron discontinuar el PROFAG. En su visión, el nuevo régimen de función pública introducido por el SINAPA, con su énfasis en la evaluación de desempeño y capacitación permanente, hacía innecesario incrementar la cantidad de miembros del Cuerpo. De hecho, se ofreció al CAG ser reclasificado dentro del SINAPA bajo un escalafón separado, pero la propuesta fue rechazada.

El gobierno Justicialista puso en marcha un ambicioso programa de reforma del estado. Los AG encontraron en este programa una oportunidad de demostrar su competencia técnica. Algunos creen que, a lo largo del proceso de reforma, el Cuerpo ganó renombre y reconocimiento de parte de las autoridades políticas. De la gran variedad de proyectos a los cuales fueron asignados los AG, pueden destacarse los siguientes:

- Monitoreo y evaluación de algunas privatizaciones, en el Ministerio de Economía.
- Asistencia Técnica a Provincias y Municipios.
- Intervención en programas de Desregulación, Descentralización y Desestatización.
- Reestructuración de varios Ministerios y Secretarías de Estado en la Administración Central.
- Diseño de sistemas informatizados de información para el manejo de estructuras organizacionales.
- Participación en los Comités de Reforma Administrativa creados en cada jurisdicción del sector público.
- Elaboración del SINAPA.
- Tareas de coordinación y apoyo al Comité de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA).
- Participación en 31 delegaciones del Comité Permanente de Carrera del SINAPA, representando a la SFP.
- Desempeño de funciones de asesoramiento, diseño de proyectos y gerencia en instituciones tales como la Junta Nacional de Granos, la empresa Obras Sanitarias de la Nación, el Banco Central, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, varios Ministerios del Gobierno Nacional y la Auditoría General de la Nación.

La lista precedente constituye un claro indicador de que la actividad de los AG ha sido notoria. Sin embargo, el nuevo llamado a la Cuarta Promoción del PROFAG (hecho a fines de 1992) estableció un tope de admisión de 3.0 cursantes. Esto significa que la meta original, que apuntaba a estabilizar el tamaño del Cuerpo en 1200 miembros, ha sido

desechada. Los mismos AG creen que 200 miembros son suficientes para realizar el trabajo dentro del nuevo estado que surja luego del proceso de reforma.

La asignación de destinos comienza con un requerimiento de asistencia técnica de un organismo público. El formulario de solicitud, distribuido por la SFP, incluye una lista indicativa de modalidades de asistencia, tales como asesoramiento de gabinete, gerencia de proyectos, coordinación de programas, planeamiento, monitoreo y control, reforma normativa, diseño de manuales y procedimientos, consultaría de sistemas de información, modificaciones y rediseños de estructuras organizativas, diagnósticos institucionales y desarrollo organizacional. La SFP decide sobre los requerimientos a partir de una evaluación rutinaria. Si se concerta el pedido de asistencia, se establece una entrevista entre la Coordinación del CAG y la parte solicitante, a fin de alcanzar un acuerdo respecto del perfil de AG deseable a asignar a ese destino. Luego, se realiza una búsqueda entre los AG que están próximos a terminar sus tareas en otros destinos, se realizan entrevistas con uno o varios candidatos y, finalmente, se realiza la asignación.

En la medida de lo posible, las responsabilidades asignadas guardan una cierta compatibilidad con los intereses profesionales de los AG. La decisión final sobre quién es asignado a cada destino corresponde al Secretario de la SFP, sobre la base de la información provista por la Coordinación del CAG. Para asegurar una rotación en las tareas, las normas vigentes establecen que ningún destino puede durar más de tres años.

La **Tabla IX** muestra la distribución de AG por destino. La mayor proporción se encuentra en la SFP donde (como la misma Tabla lo indica) su actividad principal consiste en implementar políticas de la institución. Incluso aquellos agentes asignados a provincias y municipios se encargan de implementar programas originados en la SFP y en el INAP.

Los destinos pueden también ser clasificados en función del tipo de función desarrollada. La **Tabla X** ofrece información sobre el número de AG que desempeñan funciones **sustantivas** (p.e. producción de bienes, servicios y regulaciones) y de **apoyo** (p.e. O&M, administración de recursos humanos, contabilidad, presupuesto), indicando cuantos de ellos ocupan altos cargos de conducción, ejecución o asesoramiento. Los números sugieren una tendencia que parece contrariar uno de los principales objetivos perseguidos con la creación del CAG: dado que la inmensa mayoría de destinos pueden ser calificados como de ejecución o asesoramiento, parecía que el propósito original de asignar AG a las posiciones gerenciales de alto nivel ha sido reconsiderado, o atribuido al Régimen de Cargos Críticos.

Otra manera de evaluar la importancia del rol jugado por los AG es observar el nivel organizacional al cual son asignados. La Coordinación del CAG muestra un profundo interés en conocer el posicionamiento estratégico de los miembros del Cuerpo dentro de la organización, y supone que éste crece proporcionalmente al nivel de inserción. Las **Tablas XI y XII** brindan información sobre este aspecto en organismos centralizados y descentralizados.

Uno de los problemas generados por las condiciones de trabajo de los AG es su doble dependencia: los AG están jerárquicamente ligados a la SFP en forma permanente, mientras que al mismo tiempo, están vinculados funcionalmente al organismo de destino en forma transitoria. Los miembros del Cuerpo sostienen que "esta modalidad de trabajo evita tanto el desarrollo de rutinas perversas como la posibilidad de que el AG resulte atrapado en la cultura organizacional que debía modificar" (Falivene **et al.**, 1992). Además, ayuda a diversificar su experiencia profesional y a crear un perfil generalista adecuado a múltiples situaciones laborales.

En la práctica, sin embargo, la doble dependencia puede tornarse en una fuente de conflicto. Si bien no es una regla general, aparecen conflictos en casos aislados,

especialmente cuando se trata de la implementación de políticas de la propia SFP. Sucede que los destinos pueden encuadrarse en dos categorías: (a) aquellos en los cuales la tarea consiste en aplicar en un determinado organismo, políticas surgidas de la SFP y (b) aquellos en los cuales los AG se ocupan directamente de políticas formuladas por el mismo organismo de destino. En el primer caso, los niveles políticos de ambos organismos pueden perseguir objetivos enfrentados, de modo que la posibilidad de conflicto es alta. En el segundo caso, la SFP no está involucrada, por lo que los conflictos son improbables. De cualquier modo, los AG son continuamente aleccionados por la Coordinación de AG respecto de la "autonomía operativa del Cuerpo". Por consiguiente, en aquellos casos en que se eleva el nivel de conflicto entre objetivos políticos, los AG involucrados son asignados a nuevos destinos.

Para resumir la discusión sobre este punto, parecería que la administración Menem está utilizando al CAG para ejecutar políticas diseñadas por la misma SFP, mientras que el anterior gobierno radical vislumbraba un rol técnico más diversificado para los AG. Según un entrevistado, "la SFP entiende el desempeño del Cuerpo en términos de su tasa de retorno político: lo importante no es el aspecto técnico del trabajo, sino la posibilidad de monitorear e influenciar la implementación de políticas de otros organismos públicos".

## **7. Una Nota sobre valores y actitudes**

Después de dos años de formación, las diferentes promociones del PROFAG desarrollaron lazos estrechos y fuertes sentimientos de solidaridad. Desde el ingreso al Cuerpo estos sentimientos se extienden hacia los pares, y son compartidos por los mismos. De este modo, se generaliza "un sentido de pertenencia" en todo el Cuerpo. Sus miembros son percibidos desde fuera del Cuerpo como un grupo cerrado y elitista. Su Asociación sirve como "una casa y un club", para utilizar la expresión de un AG<sup>14</sup>.

En su conocido estudio sobre ideologías de gestión, Bendix (1956) señala que las actividades de formación de futuros líderes pueden producir, entre los cursantes, una exagerada convicción sobre su verdadera importancia. Este puede o no ser el caso de los AG. Ellos se consideran un cuerpo de élite, pero no un cuerpo elitista en el sentido peyorativo del término. Se ven a sí mismos como cuadros profesionales que defienden su carrera, formación e incumbencias.

Con respecto a esto último, el nuevo Régimen de Cargos Críticos creado por Decreto 2129/91 aparece como una amenaza, porque restringe sus propias oportunidades de ocupar dichos puestos en el futuro. Sin embargo, muchos AG creen que podrían fácilmente concursar y ganar cualquier cargo con función ejecutiva abierto a concurso dentro del nuevo régimen<sup>15</sup>.

## **8. Consideraciones finales**

El CAG es la única experiencia de formación de alta gerencia y de creación de una masa crítica de altos funcionarios públicos que sobrevivió a un traspaso de gobierno en la Argentina. En promedio, el nivel de formación y la capacidad de sus miembros es bastante alto respecto de cualquier estándar de comparación. El Cuerpo ha desarrollado una variada e intensa actividad. La pregunta es, ¿ha sido una experiencia exitosa?

---

<sup>14</sup> Además de su rol de representación, la Asociación publica una revista conteniendo artículos, información técnica e informes sobre experiencias concretas de reforma. También organiza talleres y seminarios para sus asociados.

<sup>15</sup> Es interesante señalar que algunos AG especializados en selección de personal han sido responsables del desarrollo de instrumentos técnicos aplicados en la selección y reclutamiento de funcionarios públicos bajo el régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas (Cambours et al, 1992).

Dada la naturaleza descriptiva de este estudio, la respuesta deberá esperar una más acabada evaluación. Por otro lado, el tiempo transcurrido desde el comienzo de operación normal del CAG es aún insuficiente para formular cualquier opinión concluyente. No obstante, podemos afirmar con certeza que el rol del Cuerpo difícilmente será tan relevante como fuera vislumbrado en el proyecto original. Más allá de otros posibles motivos, es poco probable que su tamaño supere alguna vez los 1.000 agentes y es difícil predecir con qué frecuencia (si es que esto ocurre alguna vez) se abrirán nuevas vacantes en el futuro.

Al parecer los puestos ocupados por los AG en el sector público se encuadrarán principalmente en las categorías de asesoramiento y ejecución, más que en funciones de conducción. La creación del SINAPA y especialmente el Régimen de Cargos Críticos (con su énfasis en el mérito, evaluaciones competitivas, y retribución adecuada) parece haber puesto algunos límites a la ilusión de los AG de ser la única fuente de provisión de altos gerentes para el sector público. Es más, los Cargos Críticos probablemente limitan, de alguna forma, la mera posibilidad de que los AG desempeñen este tipo de rol.

Existen indicadores de que el CAG ha obtenido ciertas prerrogativas, toda vez que sus miembros son los únicos responsables de la selección de los nuevos cursantes, de la coordinación del Cuerpo y de la evaluación preliminar de desempeño de sus miembros. Pareciera ser una organización que se reproduce a sí misma. Esto no tiene por qué ser negativo, en vista de la competencia y capacidad de sus miembros. Pero considerando la solidaridad y el espíritu de cuerpo que los caracteriza, y el hecho de que la permanencia en el Cuerpo depende fuertemente de la evaluación de desempeño, es bastante probable que el ejercicio de esta responsabilidad no sea completamente objetiva. Paradójicamente, esto puede marcar también una posible pérdida de status: cualquier institución considerada central para un proyecto político es supervisada estrictamente por quienes detentan el poder.

Las futuras investigaciones sobre esta experiencia deberán considerar un número de cuestiones que sólo han sido tratadas superficialmente: (a) la percepción que tienen los miembros de los organismos de destino sobre el rol del AG; (b) la medida en que la intervención del AG produce cambios efectivos en la cultura organizacional de las organizaciones, a través de la transferencia de nuevos estilos y metodologías de trabajo; (c) la dinámica de la doble dependencia, incluyendo sus posibles beneficios y desventajas; (d) el rol jugado por los AG en partidos políticos; (e) las motivaciones que existen detrás del ingreso al Cuerpo y las actitudes observadas hacia los futuros miembros; y (f) la legitimación del CAG dentro del nuevo contexto de un sistema generalizado de función pública.

Si el Cuerpo se convertirá en un elemento clave dinamizador de la gerencia pública, si será desactivado, o si terminará desarrollando su propio estilo de cultura burocrática, similar a la que trataba de erradicar, es aún una pregunta sin respuesta. El monitoreo de las futuras operaciones del CAG puede ser importante para obtener lecciones útiles para experiencias similares.

## TABLAS

**Tabla I**  
**Candidatos al PROFAG clasificados por clase y desempeño**

Número de candidatos	1ra. Prom.	2da. Prom.	3ra. Prom.
Total inscriptos	2.491	840	2.506
Presentados 1er. examen	1.596	553	1.614
Aprobados 1er. examen	838	321	405
Presentados 2do. examen	723	296	383
Aprobados 2do. examen	184	180	133
Ingresantes al PROFAG (*)	60	60	75

(\*) Luego de aprobar el curso preparatorio o la serie de exámenes y entrevistas.

**Tabla II**  
**Distribución de cursantes por promoción, sexo y origen**

Promoc.	Hombres			Mujeres			Total
	Func.	No-F.	Total	Func.	No-F.	Total	
1ra	20	13	33	10	17	27	60
2da (*)	20	15	35	11	16	27	62
3ra	26	28	54	5	16	21	75

(\*) Se incluyen dos participantes invitados

**Fuente:** Elaboración propia con datos provistos por la SFP

**Tabla III**  
**Edad promedio de cursantes, por promoción y origen**

Promoción	Funcion. Público	No-Func. Público	Total
Primera	32	29	31,5
Segunda (*)	33	31	32,0
Tercera	30	29	29,5

(\*) Incluyendo dos participantes invitados al PROFAG

**Fuente:** Elaboración propia, sobre datos provistos por la SFP

**Tabla IV**  
**Edad y origen de los AG al momento del cursado PROFAG**

Grupo etario	1a promoción			2da promoción (*)			3a promoción		
	Func.	No-F.	Total	Func.	No-F.	Total	Func.	No-F.	Total
20-24	1	3	4	1	5	6	-	7	7
25-29	9	13	22	8	7	15	13	15	28
30-34	9	10	19	7	10	17	18	18	36
35 o +	11	4	15	15	9	24	-	4	4

(\*) Incluye dos participantes invitados al PROFAG

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos provistos por la SFP

**Tabla V**  
**Cursantes del PROFAG según promoción, origen y disciplina profesional.**

Profesión	1a promoción			2da promoción (*)			3a promoción		
	Func.	No-F.	Total	Func.	No-F.	Total	Func.	No-F.	Total
Abogacía	6	8	14	5	6	11	4	8	12
Economía	5	2	7	8	6	14	3	13	16
Cs. Pol. y R. Ext.	3	3	6	-	4	4	1	3	4
Sociología	2	1	3	1	3	4	1	-	1
Otras Cs. Soc.	1	2	3	6	3	9	3	3	6
Ing./Sist.	4	4	8	5	2	7	13	8	21
Arquitectura	3	2	5	1	5	6	1	3	4
Cs. Exactas	3	2	5	2	-	2	3	1	4
Cs. Agrarias	-	4	4	1	1	2	4	2	6
Cs. Salud	1	2	3	1	1	2	-	1	1
Est. Sec.	2	-	2	1	-	1	-	-	-

(\*) Incluye dos participantes invitados al PROFAG

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos provistos por la SFP

**Tabla VI**  
**CAG: Años de permanencia en los diversos niveles y grados**

Nivel	Grado	Máximo	Mínimo
A	3	-	-
	2	4	3
	1	4	3
	3	4	3
B	2	3	2
	1	3	2
	4	3	2
C	3	2	1
	2	2	1
	1	2	1

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos de la SFP.

**Tabla VII**  
**Distribución de AG por nivel salarial**

Nivel	Salario en U\$S	Número AG
C4	3.580	95
C3	3.380	68
C2	3.180	7
C1	2.980	-

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos provistos por la Coordinación del CAG.

**Tabla VIII**  
**Niveles salariales de AG y otros puestos comparables**

CAG		SINAPA		C. CRITIC		SECTOR PRIVADO	
Niv	U\$S	Niv	U\$S	Niv	U\$S	Posición	U\$S
C4	3.580	A2	2.660	I	4.900	Gte Administrativo	7.767
C3	3.380	A1	2.464	II	4.400	Gte Planeamiento	8.901
C2	3.180	B2	1.840	III	3.900	Gte Adm. Personal	6.665
C1	2.980	B1	1.660	IV	3.400	Gte Auditoría Int.	7.338
				V	2.900	Jefe Depto (*)	3.854
						Auditor Interno	2.965
						Anal. Control Gest.	2.246

(\*) Salario promedio de Jefes de Departamento de Contaduría General, OEM, Selección de Personal, Auditoría Interna, Presupuesto y Análisis Económico-Financiero.

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos de la SFP, Decreto 2807/92, 2712/91, 2129/91, 1512/92 y encuesta de salarios de Price Waterhouse al 28.2.1993

**Tabla IX**  
**Distribución de AG por destino, a febrero de 1993**

Jurisdicción	Nro. AG	Porcentaje
Secretaría de la Función Pública (*)	67	39,4
Ministerio de Economía	32	18,8
Ministerio de Salud y Acción Social	17	10,0
Ministerio de Cultura y Educación	14	8,2
Ministerio del Interior	12	7,1
Ministerio del Trabajo	7	4,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	3	1,8
Presidencia de la Nación	7	4,1
Poder Legislativo Nacional	4	2,4
En uso de licencia	7	4,1
Total	170	100,0

(\*) Incluye INAP, Delegaciones del SINAPA y programas de INAP en Provincias y Municipalidades.

**Fuente:** Elaboración propia en base a proporcionados por la Coordinación del CAG

**Tabla X**  
**Distribución de AG por área de actividad y tipo de función**  
**(Agosto 1992)**

Área de actividad	Función	
	Conducción	Asesor/ejec.
De apoyo	2	52
Sustantiva	4	62

Nota: Un AG puede desarrollar más de un área en la misma jurisdicción, o en otra distinta.  
**Fuente:** Elaboración propia sobre datos provistos por la Coordinación AG.

**Tabla XI**  
**Distribución de AG por nivel de inserción en administración central**  
**(Agosto 1992)**

Unidad Organizacional	Nros. de Agentes
Unidad Ministro	1
Unidad Secretario	44
Unidad Subsecretario	28
Direcciones	3
Total	76

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos suministrados por la Coordinación CAG

**Tabla XII**  
**Distribución de AG por nivel de inserción en organismos descentralizados**  
**(Agosto 1992)**

Unidad Organizacional	Nro. de Agentes
Presidencia	35
Directorio o D. General	16
Dirección simple	19
Total	70

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos suministrados por la Coordinación CAG.

## Referencias

Alvarez, Omar; Antelo, Marcela y Groisman, Martín (1985). **Análisis de la Segunda Convocatoria a Integrar el Cuerpo de Administradores Gubernamentales**, INAP, Bs. As.

Alfonsín, Raúl (1985). "Discurso de Apertura", **Discursos pronunciados en la Apertura del Primer Curso de Formación de Administradores Gubernamentales**, INAP, Bs. As.

Asoc. De Adm. Gubernamentales (1990). "Qué es el Cuerpo de Administradores Gubernamentales", **Aportes Metodológicos para transformar la Administración nº 1:83**.

Bendix, Reinhard (1956). **Work and Authority in Industry**, John Wiley, New York.

Cambours, Enrique; Cuñarro, Alicia; Iacoviello, Mercedes; Martínez, María Inés; Pulido, Noemí; Rodríguez Pérez, María; Saccone, Irene y Subi Carbonell, Fernando (1992). **Selección de Gerentes: Una metodología para el Estado**, presentado al IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, Argentina.

Falivene, Graciela; Gramón, celia; March, Dolores y Piemonte, Victor (1992). **El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: Inserción y Crecimiento de la Administración Pública Nacional**, presentado al IX Congreso de administración Pública, Mendoza, Argentina.

Groisman, Enrique (1988). **El Proyecto de Formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Análisis de una Experiencia**, Centro de Participación Política, Buenos Aires.

Hood, Christopher y Jackson, Michael (1991). **Administrative Argument**, Dartmouth, Aldershot.

INAP (1985). "Carrera de Administradores Gubernamentales: Editoriales, Publicaciones, Notas y Avisos Periodísticos", Buenos Aires.

INAP (n.d.). "Curso de Formación de Administradores Gubernamentales", un informe presentado en el "Colóquio Técnico de la XVII Reunión del Congreso Directivo del CLAD".

INAP (1987). **Proyecto de selección y Curso de Nivelación para los Ingresantes al II Curso de Formación de los Administradores Gubernamentales**, Buenos Aires.

INAP (1988). **Normativa del Cuerpo de Administradores Gubernamentales**, Buenos Aires.

Lynn, Laurence E. (1981). **Managing the Public Business. The Job in the Government Executive**, Basic Books, New York.

Oszlak, Oscar (1980). **Políticas Públicas y Regímenes Políticos**, CEDES, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1980). **La modernización del estado en Latinoamérica: Diagnóstico y Estrategia**, Washington, IDB.

Reid, Gary J. (1992): "Civil Service in Latin America: Lessons form Experience", UNDP, Doc. No 4 preparado para el V Taller Regional de Desarrollo de la gestión del sector Público de Latinoamérica y el Caribe, Santiago, Chile, 23-25/5/92.

Roulet, Jorge (1988). **El Estado Necesario**, Centro de Participación Política, Buenos Aires.

Stuhlman, Luis (1988). "Entrevista: Los Administradores Gubernamentales, una innovación?" **Información Empresaria**, Año XVIII N° 237:15-18.