

2.1. Primera Hipótesis:

Las dificultades de institucionalizar un régimen sustentable para la alta dirección pública profesional tienen su origen en la acción combinada de los rasgos que predominan en la cultura política y el tipo de diseño adoptado por el régimen.

En la opinión de los stakeholders (partes interesadas), incluyendo expertos, gremialistas y funcionarios (Bonifacio, 2015), el Régimen de Funciones Ejecutivas no debió haber incluido Direcciones Nacionales o Generales, manteniéndolas fuera de la carrera administrativa para que esos cargos sean ocupados según criterios de libre designación y remoción por las autoridades superiores, debido a que las prácticas tradicionales han sido ocuparlos con personas de confianza. En cambio, al habérselos incluido, tanto en el SINAPA como en el SINEP, se produjo una reducción de la cantidad de los puestos de designación discrecional. Esta realidad, lleva a decir a Ferraro (2006,) que “Los políticos de Argentina no confían en los funcionarios públicos de carrera (...) más bien tratan de ignorarlos, neutralizarlos creando estructuras paralelas o reducirlos paulatinamente en su número (a menudo, las tres alternativas).”

Irene Castagni, Horacio Cao, Maximiliano Campos Rio, Sergio Agoff, apoyan esta tesis.

2.2. Segunda Hipótesis:

La reforma de la ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA acorde con los principios de la profesionalización fue el resultado de la conformación de una coalición promotora que se sostuvo a lo largo de una década.

La hipótesis se basa en asignar relevancia a la coalición promotora conformada en el origen del proceso de reforma del Estado que se lleva a cabo en la presidencia de Menem, que le dio sustento y viabilidad a la reforma del servicio civil que introdujo el régimen de cargos con funciones ejecutivas para la alta dirección pública.

La larga duración del gobierno promotor que dio sustentabilidad a la política desde el origen y durante la implantación (1991-1999).

Para Sabatier, cuanto más alto es el consenso requerido mayores incentivos tienen las coaliciones para ser inclusivas. En la revisión del marco, agrega Sabatier, (p. 217) un acápite con los recursos de políticas relevantes que los participantes pueden usar en sus intentos de influir en las políticas públicas: a) autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas; b) opinión pública (encuestas que muestran apoyo y apoyo del público); c) información relativa a la gravedad y a las causas del problema y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas; d) grupos movilizables, público atento que comparte sus creencias para involucrarlos; e) recursos financieros y, f) liderazgo hábil que puede crear una visión atractiva para una coalición.

Estas condiciones se encontraban presentes en el origen y en el desarrollo del proceso de la política. Así, los gobiernos de Menem (1989-1995 y 1995-1999), en la determinación de la política de reforma de la carrera administrativa, contó con el apoyo empresarial constituido en una “Fundación para la Modernización del Estado”, con la asistencia financiera de los organismos internacionales, la intervención combinada del Ministerio de Economía y de la Secretaría de la Función Pública en el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) y la participación del más poderoso de los sindicatos de trabajadores estatales (UPCN).

Finalmente, los mismos funcionarios de la Secretaría de la Función Pública y miembros del Cuerpo de Administradores Gubernamentales fueron parte del proceso de formulación e implementación de la política.

Un indicio objetivo de debilitamiento de la coalición se manifiesta cuando, hacia la mitad de la década, se abre paso la flexibilización laboral habilitando la contratación sin relación de empleo en el sector público (Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional N° 24.447 y Decreto