

**PAPER SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA
NACIONAL DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA
(SINAPA)**

LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA

4TO AÑO

SALVADOR DONATO

EMAIL: SALVADOLCE@YAHOO.COM

EMAIL INSTITUCIONAL: salvador.donato@alumnos.uai.edu.ar



Resumen

En este trabajo nos proponemos analizar cómo se diseñó y se implementó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en Argentina, creado en 1993. El enfoque está puesto en entender por qué no logró ser del todo efectivo, teniendo en cuenta principalmente factores político-institucionales que lo condicionaron (Nickson, 2002). El SINAPA fue una iniciativa que intentó modernizar la administración pública siguiendo los lineamientos de la Nueva Gestión Pública (NPM), una corriente que venía tomando fuerza en ese momento (Hood, 1991; Echevarría & Mendoza, 1999).

La metodología que utilizamos consiste en un análisis político-institucional, centrado en el proceso de transferencia de políticas. A partir de eso, comparo el diseño ideal del SINAPA con las condiciones reales en las que se lo aplicó en el contexto latinoamericano (Nickson, 2002). A partir del análisis, se puede ver que el impacto del SINAPA fue bastante limitado. Esto se explica en buena parte por la fuerte politización del Estado argentino y por la falta de un servicio civil profesional, que según Nickson (2002) es la “piedra angular” de lo que se conoce como la Vieja Administración Pública (VAP). En este sentido, sin esa base sólida, la NPM no cuenta con la lubricación organizacional necesaria, es decir, una cultura compartida y una ética común, para que haya coordinación y confianza dentro del aparato estatal (Nickson, 2002). En resumen, el trabajo concluye que, para poder llevar adelante reformas sostenidas inspiradas en la NPM, primero hay que construir los cimientos de la VAP (Nickson, 2002).

índice

Contenido

RESUMEN	2
ÍNDICE	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1: METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO	5
ESTADO DEL ARTE	5
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	11
HIPÓTESIS	12
PREGUNTA PROBLEMA	12
OBJETIVO GENERAL	12
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
MARCO TEÓRICO	13
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO PARADIGMA GLOBAL	13
LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA	15
LA VIEJA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS	15
LIMITACIONES Y RIESGOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NPM EN CONTEXTOS LATINOAMERICANOS	19
CAPÍTULO 2: DESARROLLO	21
CONTEXTO	25
CONCLUSIÓN	35
BIBLIOGRAFÍA	37

Introducción

Con el pasar de los tiempos, los Estados modernos han enfrentado crecientes desafíos en su forma de organizarse y responder a las demandas ciudadanas. Factores como la globalización, la presión por una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos y el descrédito hacia las estructuras burocráticas tradicionales han impulsado múltiples intentos de reforma del aparato estatal. En este contexto, surgieron propuestas orientadas a repensar el rol del Estado y sus formas de gestión, dando lugar a una nueva etapa en la administración pública que ha buscado, con distintos matices, mejorar su desempeño y capacidad de respuesta.

Sin embargo, la aplicación de estos modelos no ha sido uniforme ni exenta de dificultades. En América Latina, las transformaciones impulsadas durante los años ochenta y noventa se desarrollaron en contextos institucionales complejos, donde persistían prácticas arraigadas como el clientelismo y la politización del empleo público. Esta tensión entre las propuestas de modernización y la realidad administrativa local plantea interrogantes sobre las condiciones necesarias para que una reforma estatal sea efectiva y sostenible en el tiempo.

Argentina no fue ajena a estas tendencias. Durante los años noventa, en el marco de un amplio proceso de reforma del Estado, se diseñaron políticas orientadas a profesionalizar la administración pública. Una de las iniciativas más significativas fue la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), concebido como un intento de fortalecer el mérito y la capacitación dentro de la carrera pública. Sin embargo, su implementación puso en evidencia los obstáculos estructurales que persisten en el sector público nacional, especialmente cuando las decisiones técnicas entran en conflicto con intereses políticos de larga data.

Este trabajo tiene como propósito examinar el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en el marco de las reformas orientadas a modernizar la gestión pública en Argentina. El análisis se centra en las expectativas que acompañaron su diseño y en los obstáculos que surgieron durante su implementación. La investigación busca indagar cómo esta política intentó transformar la carrera administrativa mediante principios del modelo de Nueva Gestión Pública (NPM), y por qué sus resultados estuvieron por debajo de lo previsto. Para ello, se consideran especialmente las condiciones político-institucionales que incidieron en el proceso.

Capítulo 1: Metodología y marco teórico

Estado del arte

Al momento de analizar la reforma de la burocracia estatal en Argentina, debemos especificar que la misma, se inscribe en un campo de estudio consolidado que aborda el desacople entre la norma formal y la realidad institucional de las administraciones latinoamericanas, así como la persistencia del patronazgo como mecanismo discrecional de provisión de cargos no electivos (Luxardo, 2022). Con el siguiente trabajo, al centrarse en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), proponemos una evaluación histórico-institucional focalizada en la génesis de las fallas que se mantuvieron en las décadas posteriores, tal como lo muestran diversos estudios sobre el SINEP y los regímenes subnacionales (Gil García, 2017; Iacoviello, Llano, & Ramos, 2017; Luxardo, 2022). La contribución de esta investigación radica en establecer que las limitaciones del SINAPA no fueron consecuencia de deficiencias técnicas en su diseño, sino de la incapacidad de transformar prácticas clientelares profundamente arraigadas dentro de un contexto institucional frágil.

Un sector importante de la bibliografía se centra en la evolución de la Alta Dirección Pública (ADP), el segmento jerárquico más politizado de la burocracia, cuya profesionalización ha sido históricamente conflictiva. El análisis comparativo de Iacoviello, Llano y Ramos (2017) demuestra que los esfuerzos de Argentina se caracterizaron por un itinerario de modernización “zigzagueante y discontinuo” (Llano y Ramos; 2017), en contraste con trayectorias acumulativas observadas en países como Chile y Perú. En Argentina que es el caso que debemos poner el foco, se impulsaron dos estrategias sucesivas, como por ejemplo la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) en 1984 y el Régimen de Funciones Ejecutivas en 1991, dentro del marco del SINAPA. El CAG buscaba conformar una élite profesional con movilidad funcional y autonomía relativa, inspirada en modelos internacionales como la *École Nationale d’Administration*. Sin embargo, esto generó resistencia entre funcionarios políticos, que desconfiaban de su independencia, y agentes de carrera, que lo percibían como un obstáculo para sus ascensos, lo que resultó en la paralización de convocatorias tras los primeros recambios de gobierno. Posteriormente, el Régimen de Funciones Ejecutivas buscó profesionalizar los cuadros directivos mediante la permanencia sujeta al desempeño y la evaluación periódica, pero su

diseño laxista y el extendido uso de nominaciones transitorias para evadir concursos impidieron la consolidación de un cuerpo directivo profesionalizado. La literatura enfatiza que la vulneración constante de las reglas y el predominio de la confianza política sobre el mérito técnico limitaron la institucionalización del sistema, evidenciando un patrón de desinstitucionalización que se mantiene hasta la actualidad.

Por otro lado, hay un sector de investigación que examina el régimen sucesor del SINAPA, el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), creado formalmente en 2008, para evidenciar la persistencia de la discrecionalidad y el patronazgo en la provisión de cargos. Luxardo (2022) analiza el período 2016-2022 y evalúa dos dimensiones, en un principio, la meritocracia, entendida como concursos frente a contrataciones transitorias, y en el otro, el nivel de apertura de la competencia, que distingue entre convocatorias Abiertas, Generales e Internas. Los resultados muestran que la sustitución de concursos por contrataciones transitorias ha sido el principal mecanismo de patronazgo, tanto en el SINEP como en su antecesor, el SINAPA. Empíricamente, hacia 2021 el 69% del personal del SINEP ingresaba por contrataciones discrecionales, superando ampliamente el límite normativo del 15% para personal temporal. Además, de los 4.615 cargos concursados entre 2016 y 2022, el 94,7% correspondió a convocatorias Internas, restringiendo la competencia a personal ya dentro de la APN, mientras que solo el 5,3% fue mediante convocatoria Abierta. Este esquema evidencia que los concursos funcionan principalmente como mecanismos de regularización, consolidando el ingreso ya realizado por contratación directa, generando lo que Luxardo (2022) denomina una “dinámica perversa”, en la que las contrataciones transitorias operan como el ingreso real y los concursos como simples formalidades para traspasar personal a planta permanente, socavando los objetivos de igualdad de oportunidades y meritocracia.

A nivel subnacional, la investigación confirma que estas dinámicas son estructurales y no exclusivamente nacionales. Gil García (2017) analiza las políticas de empleo público en la Provincia de Buenos Aires (1991-2016) y concluye que las administraciones han priorizado medidas reduccionistas, orientadas al achicamiento del gasto y a la flexibilización laboral, a través del congelamiento de cargos vacantes y la proliferación de figuras contractuales temporales. A su vez, las iniciativas de profesionalización, como la creación del IPAP o los programas de Agentes de Modernización, tuvieron escasa presencia y resultados limitados por lo que, la autora demuestra un incumplimiento sistemático de la Ley 10.430, mostrando

que las normas de promoción y ascenso funcionan como fachadas o reglas de papel rutinariamente ignoradas, permitiendo a los actores políticos preservar amplios márgenes de discrecionalidad en la gestión de ingresos y promociones. Este patrón genera precariedad laboral y obstaculiza el desarrollo de trayectorias profesionales sostenibles, reproduciendo la misma lógica de discrecionalidad observada a nivel nacional.

El enfoque histórico-institucional del presente estudio se justifica plenamente, ya que permite comprender cómo la introducción del SINAPA, como parte de la reforma inspirada en la Nueva Gestión Pública (NPM), se convirtió rápidamente en una fachada normativa debido a la ausencia de un servicio civil profesional consolidado, la Vieja Administración Pública (VAP). La hipótesis central sostiene que las fallas posteriores observadas en el SINEP y en la administración subnacional derivan directamente de la falta de cimientos institucionales sólidos, evidenciando que los problemas de patronazgo y discrecionalidad no son anomalías aisladas, sino un rasgo estructural del sistema administrativo argentino y latinoamericano. La investigación demuestra que la mera adopción de herramientas de gestión de la NPM no garantiza profesionalización, sino que requiere una base institucional y ética previamente consolidada, sin la cual los mecanismos meritocráticos permanecen formales, mientras que la discrecionalidad política sigue siendo el criterio predominante para el acceso a los cargos públicos.

A su vez, consideramos relevante mencionar la perspectiva desarrollada por Criado (2016), cuya obra funciona casi como una ventana para comprender cómo la digitalización y las nuevas formas de interacción social están transformando no solo las prácticas administrativas, sino también las expectativas que la ciudadanía proyecta sobre el Estado. En su texto, observamos que las administraciones públicas operan bajo una presión creciente por mejorar su desempeño, rendir cuentas e innovar, especialmente en un contexto donde la sociedad se encuentra cada vez más hiperconectada y demandante de servicios eficientes, transparentes y participativos. Lo que más nos interpela del planteo de Criado (2016) es que no se limita solo a describir herramientas tecnológicas o tendencias pasajeras, sino que propone pensar la gestión pública como un espacio dinámico, donde la colaboración, la apertura y la tecnología pasan a ser dimensiones estructurales del funcionamiento estatal.

A lo largo de los distintos capítulos, entre los cuales se incluyen el análisis de plataformas colaborativas inspiradas en el espíritu del *WikiGovernment*¹, debates sobre transparencia y seguridad, y estudios sobre el protagonismo creciente de las redes sociales en la comunicación gubernamental, se muestran cómo estas innovaciones desafían y reconfiguran las lógicas tradicionales de autoridad, control y jerarquía dentro de la burocracia.

También nos parece significativa la insistencia del autor en la necesidad de formar y acompañar a los empleados públicos para transitar estos procesos de cambio, ya que, como veremos más adelante en el trabajo, la modernización administrativa no depende únicamente de marcos normativos adecuados o de la implantación de herramientas digitales, sino también de las personas que sostienen cotidianamente el funcionamiento del Estado, de sus capacidades, resistencias y aprendizajes. En esta línea, los casos prácticos de participación ciudadana incluidos en la obra muestran que la apertura gubernamental es un proceso experimental, que requiere ensayo, error y compromiso sostenido tanto por parte de las instituciones como de la ciudadanía. Es así como entendemos que el aporte de este complementa las discusiones existentes sobre patronazgo, discrecionalidad y debilidad institucional, recordándonos que la profesionalización y la reforma del Estado no se agotan en el plano formal, sino que también dependen de la posibilidad de construir administraciones más conectadas, más transparentes y, sobre todo, más dispuestas a trabajar de manera colaborativa con la sociedad.

Por otro lado, nos gustaría recalcar la modernización de la Administración Pública Nacional (APN) en Argentina donde se logra observar que, durante los años 2015 a 2019, se desarrollaron diversas experiencias que buscan transformar el Estado en una organización más eficiente, transparente y cercana a la ciudadanía. El ejemplo claro es hecho por la Colección de Casos de Programas de Modernización (abreviada CASOTECA), que nos permite identificar cómo se implementaron políticas concretas dentro del Plan de Modernización del Estado (PME) y cuáles fueron los desafíos y aprendizajes obtenidos en este proceso.

El PME se estructuró sobre tres ejes centrales que abarcan prácticamente todas las dimensiones de la modernización: la digitalización y el Gobierno Electrónico, la Gestión

¹ un gobierno que se construye entre muchos, de manera abierta, transparente y participativa

Integral de los Recursos Humanos y la Gestión por Resultados y Gobierno Abierto. En términos de digitalización, los programas como la Gestión Documental Electrónica (GDE), la plataforma de Trámites a Distancia (TAD) y las Aplicaciones Móviles del Estado (AMEA) permitieron acelerar los procesos administrativos, reducir costos, mejorar la trazabilidad de los expedientes y el acercar los servicios al ciudadano de manera más directa y dinámica. La implementación de estas transformó las estructuras basadas en el papel, generando una administración más moderna, transparente y centrada en la experiencia de quienes interactúan con el Estado.

En lo que respecta al ámbito de recursos humanos, los programas MoBI y FoCO, junto con la capacitación estratégica impulsada por el INAP, mostraron avances importantes en la movilidad interna, el desarrollo profesional y la consolidación de una cultura organizacional orientada a la integridad, la eficiencia y el servicio ciudadano. Esta capacitación masiva, la creación de itinerarios formativos específicos y la evaluación continua de los cursos, los cuales este trabajo apoya totalmente, permitieron que el personal se adapte a nuevas formas de labor y a los desafíos de una administración más digitalizada y orientada a resultados. Al mismo tiempo, estos programas evidenciaron la existencia de obstáculos como la resistencia institucional, la falta de coordinación y la limitación de recursos, mostrando nuevamente que la modernización requiere no solo herramientas tecnológicas, sino también procesos de aprendizaje organizacional sostenidos.

En relación con la Gestión por Resultados y el Gobierno Abierto, se implementaron estrategias para medir y monitorear el desempeño de los organismos, vincular objetivos institucionales con la Agenda 2030 y fomentar la transparencia mediante la apertura de datos públicos. Asimismo, los programas de Justicia Abierta y Justicia 2020 promovieron la participación ciudadana y la rendición de cuentas, generando espacios de colaboración entre los funcionarios y la sociedad.

Este ejemplo evidencia que el proceso de mejora de la administración argentina es un proceso complejo y con varios puntos a determinar. Las iniciativas de digitalización, gestión de recursos humanos y gobierno abierto han generado mejoras concretas en eficiencia, transparencia y calidad del servicio, al mismo tiempo que ponen de relieve los desafíos que persisten, como la coordinación institucional, la resistencia al cambio y la necesidad de consolidar prácticas de aprendizaje organizacional.

Como ultimo autor a mencionar, nos adentramos específicamente al caso de la profesionalización de agentes y directivos estatales en un nivel más específico, se encuentra el trabajo de Alejo Daniel Tolosa sobre la Escuela de Gobierno de Chaco (ESGCH), que explora la formación de cuadros estatales entre 2008 y 2022. Esta investigación aborda la tensión entre mérito y confianza como eje central de la profesionalización estatal, demostrando cómo los criterios de lealtad política y conocimiento técnico se combinan en la selección y formación de mandos medios y directivos. La misma evidencia que la ESGCH, a través de su Maestría en Gobierno y Economía Política, funciona como un laboratorio institucional, en el que los perfiles político-técnicos logran consolidar competencias académicas y técnicas, mientras que los perfiles netamente políticos enfrentan mayores dificultades para culminar la formación.

A través de este, se detalla cómo la institución, por su diseño legal autárquico y la inclusión de representantes de distintos espacios políticos, busca garantizar la continuidad de capacidades estatales y una formación de excelencia que trascienda los cambios de gobierno. A su vez, observamos que la combinación de formación académica rigurosa y experiencias de gestión práctica permite a los funcionarios desarrollar habilidades para tomar decisiones informadas, gestionar equipos y planificar políticas públicas, contribuyendo así a una administración más profesionalizada. El foco en este caso busca resaltar que la profesionalización del Estado no depende únicamente de normas o sistemas de carrera, sino también de la generación de capacidades humanas estratégicas que integren conocimiento técnico y comprensión del contexto político, constituyéndose en un aporte relevante para el estudio de la formación de cuadros directivos en el sector público.

Una vez mencionados los autores, debemos diferenciar a este trabajo de los otros textos, y es que, a diferencia de ellos, este introduce un recorte analítico diferente un aporte propio. Ya que, mientras la bibliografía trabaja de manera extensa sobre las trayectorias de la burocracia argentina o los sistemas de carrera, el nuestro se concentra específicamente en el SINAPA como un caso paradigmático de transferencia de políticas sin precondiciones institucionales.

Uno de los ejemplos está en la misma hipótesis, mientras que estos autores colocan a las fallas técnicas del diseño como la justificación de su fracaso, en nuestro trabajo consideramos que la verdadera causa de aquel declive fue la ausencia estructural de un

servicio civil consolidado y en la continuidad de prácticas clientelares que permitan la conformación de una administración compatible con los principios de la NPM. Es decir, esta investigación plantea una relación causal más precisa; no es el diseño el culpable, sino el contexto.

Metodología de la investigación

Este trabajo de investigación se ha desarrollado bajo un enfoque metodológico predominantemente cualitativo y analítico-interpretativo, orientado a evaluar las variables político-institucionales que determinaron el resultado de una reforma específica en el sector público. El tipo de estudio se enmarca en la literatura sobre transferencia de políticas (*policy transfer*), con el objetivo de contrastar un modelo de gestión ideal con las condiciones reales de su implementación en América Latina.

La justificación de este enfoque surge de la necesidad de comprender cómo las doctrinas del *New Public Management* (NPM), que promueven una gestión más eficiente y orientada a resultados, se construyen sobre los fundamentos de la Vieja Administración Pública (VAP), cuya piedra angular es el servicio civil profesional (Nickson, 2002). En este sentido, el análisis se centra en la ausencia de estos elementos estructurales y su impacto en el caso argentino.

Las fuentes de datos utilizadas son principalmente secundarias y documentales. En primer lugar, se recurre a la revisión de literatura académica clave para establecer el marco teórico, incluyendo la definición del NPM (Hood, 1991) y el concepto de la especificidad del *management público* (Echebarría & Mendoza, 1999). En segundo lugar, se incorpora el análisis político-institucional del contexto latinoamericano, con el propósito de contrastar el diseño del NPM con las limitaciones propias de la región, centrándose en el desafío que representa la transferencia de políticas (Nickson, 2002). Asimismo, se examinan los elementos institucionales y legales del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), creado en 1993, con el fin de comprender su diseño estructurado en torno al mérito, la idoneidad y la competencia.

El procedimiento de análisis se organiza en torno a varios ejes temáticos. En primer lugar, se identifican las condiciones necesarias para el éxito de la NPM, como la llamada

lubricación organizacional, entendida como redes informales basadas en una cultura profesional compartida y principios éticos comunes (Nickson, 2002). A partir de allí, se examina la dificultad de reproducir este tipo de entorno en contextos dominados por el clientelismo, donde los lazos políticos y familiares tienen una influencia significativa en los procesos de selección de personal.

Posteriormente, se desarrolla un contraste entre el diseño formal del SINAPA que es basado en ascensos competitivos y evaluaciones de desempeño y básicamente en su contexto real de implementación. El análisis permite identificar los principales factores político-institucionales que limitaron la efectividad de la reforma, entre ellos, la persistente politización del aparato estatal y la subordinación de la política de recursos humanos a la lógica e intereses del juego político entre actores.

Finalmente, se concluye que el impacto muy limitado del SINAPA confirma la hipótesis central de este trabajo: cuando se intenta aplicar el modelo del NPM en contextos donde no están consolidados los pilares de la VAP, se corre el riesgo de que la estructura institucional del NPM se derrumbe por falta de sustento político-administrativo (Nickson, 2002).

Hipótesis

Las limitaciones del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) no se deben a fallas en su diseño técnico, sino más bien a la persistencia de condiciones estructurales adversas, como la ausencia de un servicio civil profesional consolidado y la inercia de prácticas clientelares, que impidieron la consolidación de una cultura administrativa compatible con los principios de la Nueva Gestión Pública (NPM), debilitando así el alcance real de la reforma.

Pregunta problema

¿Cómo se propuso el SINAPA modernizar la administración pública argentina a partir de los lineamientos del NPM y qué factores institucionales y políticos dificultaron su aplicación efectiva?

Objetivo general

Examinar el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en el marco de las reformas orientadas a modernizar la gestión pública en Argentina, analizando las

expectativas que acompañaron su diseño y los obstáculos que surgieron durante su implementación, considerando las condiciones político-institucionales que incidieron en el proceso.

Objetivos específicos

- Indagar cómo el SINAPA intentó transformar la carrera administrativa mediante principios del modelo de Nueva Gestión Pública (NPM).
- Identificar los principales factores político-institucionales que limitaron la efectividad de la reforma del SINAPA, tales como la politización del aparato estatal y la subordinación de la política de recursos humanos a la lógica del juego político.
- Contrastar el diseño formal (ideal) del SINAPA con las condiciones reales en las que se aplicó en el contexto latinoamericano, haciendo énfasis en la ausencia de los fundamentos de la Vieja Administración Pública (VAP).
- Analizar por qué los resultados del SINAPA estuvieron por debajo de lo previsto, a pesar de su diseño técnicamente ambicioso.

Marco Teórico

Así, este marco teórico busca mostrar que analizar el SINAPA implica situarlo en una tensión entre tres dimensiones: una doctrina global (la NPM) que proponía un ideal de modernización administrativa; una estructura institucional local (Argentina y América Latina en general) caracterizada por la ausencia de un servicio civil profesional; y un fenómeno de transferencia de políticas que, lejos de producir una traducción, terminó generando un desajuste entre la norma y la realidad. Solo desde este entramado conceptual es posible comprender por qué un sistema diseñado para profesionalizar la administración pública terminó funcionando de manera parcial y, en muchos casos, contradictoria con sus objetivos originales. La teoría, entonces, no solo ilumina el caso, sino que anticipa por qué su fracaso no puede atribuirse simplemente a fallas técnicas, sino a condiciones estructurales mucho más profundas.

La Nueva Gestión Pública como paradigma global

El análisis del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) no puede entenderse sin un marco conceptual que nos permita observar el *modus operandi* en que una reforma inspirada en modelos globales, especialmente el de la Nueva Gestión Pública. Y es

que, la misma fue introducida en un escenario institucional profundamente distinto al que le dio origen. Por eso, el punto de partida teórico de este trabajo se organiza alrededor de tres ejes que se entrelazan constantemente, la NPM como paradigma doctrinal que impulsó la modernización administrativa en la década de 1990, seguido de la especificidad de la gestión pública y los desafíos asociados a la transferencia de políticas hacia contextos latinoamericanos y por último la noción de la Vieja Administración Pública (VAP), entendida como el fundamento institucional ausente en gran parte de la región y, en particular, en Argentina. Este apartado busca mostrar cómo la interacción entre estos elementos no solo condicionó la implementación del SINAPA, sino que también explica por qué su impacto efectivo fue limitado, a pesar de que su diseño formal reproducía patrones ampliamente validados en países de la OCDE.

El paradigma de la Nueva Gestión Pública se instaló internacionalmente a partir de los años setenta, en un momento en el que los Estados occidentales empezaban a mostrar signos de fatiga frente al modelo burocrático tradicional, caracterizado por estructuras rígidas, jerarquías formales y procedimientos estandarizados. La globalización, el aumento de la complejidad social, la reducción relativa de los recursos fiscales y la creciente presión por hacer más con menos llevaron a que las administraciones públicas intentaran adoptar mecanismos considerados más eficientes y flexibles. En este contexto, Hood (1991) describió la NPM como la “denominación común del conjunto de doctrinas” que pretendían reemplazar el enfoque burocrático clásico por uno más orientado a los resultados, con énfasis en la eficiencia y la competencia. Estas doctrinas incluían la desagregación de grandes burocracias en agencias con objetivos más específicos, la incorporación de instrumentos de mercado y cuasi mercado, la descentralización de la autoridad y la instauración de contratos de desempeño con evaluaciones periódicas.

Estos elementos, que en los países desarrollados surgieron como respuesta a un contexto político-administrativo muy particular, fueron interpretados en América Latina como un modelo ideal al que había que aspirar. Sin embargo, esta traducción no consideró que la NPM no se limita a un conjunto de técnicas neutras, sino que está respaldada por valores, supuestos culturales y condiciones institucionales específicas. Como explican Echebarría y Mendoza (1999), el management no es simplemente un conjunto de herramientas trasladables mecánicamente de un entorno a otro: es un orden semántico completo, con un trasfondo ideológico asociado a nociones de eficiencia, productividad y

racionalidad económica que no siempre coinciden con la lógica de funcionamiento del sector público. Para estos autores, la gestión pública debe ser entendida como una actividad atravesada por tensiones políticas inherentes y por valores sociales cuya importancia excede a los indicadores cuantificables típicos del management privado. Esto significa que la implementación de técnicas gerenciales en el Estado requiere más que voluntad política: exige una adaptación profunda, sensible al contexto y a los modos específicos de creación de valor público.

La gestión pública en América Latina

Sobre este punto es clave comprender las diferencias estructurales entre el sector privado y el sector público. Mientras que en el mercado las decisiones responden a transacciones individuales y señales de precios, en el Estado prevalece el proceso político, donde el conflicto, la representación y la distribución de recursos son elementos inevitables (Echebarría & Mendoza, 1999). Además, a diferencia de las empresas, que existen para maximizar beneficios o, en casos más complejos, para lograr objetivos organizacionales internos, las administraciones públicas operan bajo mandatos constitucionales y legales que les dan legitimidad. Esto implica que cuestiones como la equidad, la transparencia o la rendición de cuentas no pueden subordinarse completamente a los criterios de eficiencia. A esto se suma que el valor público no es fácilmente medible: a menudo implica externalidades, bienes colectivos o impactos que no se reflejan en indicadores inmediatos de performance. Por lo tanto, el intento de introducir lógicas propias del mercado en el Estado sin reconocer esas diferencias puede conducir a distorsiones o incluso a retrocesos.

Toda esta discusión se vuelve especialmente relevante cuando se analiza el fenómeno de la transferencia de políticas. La idea de que ciertas recetas institucionales pueden trasladarse desde un país a otro como si fueran modelos universales ya ha sido ampliamente cuestionada.

La Vieja Administración Pública y la transferencia de políticas

En América Latina, la NPM se introdujo en un contexto donde las condiciones políticas e institucionales eran significativamente diferentes a las de los países pioneros. Aquí, la investigación de Andrew Nickson (2002) resulta central, porque muestra que la NPM funcionó adecuadamente en países como Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda justamente porque ya existía un sistema weberiano consolidado: la llamada Vieja Administración Pública

(VAP). Esta VAP incluía un servicio civil profesional, estable, entrenado y relativamente aislado de las presiones partidarias. El personal de carrera funcionaba como la piedra angular del aparato estatal, garantizando continuidad, memoria institucional y una cultura compartida basada en valores éticos comunes. Nickson (2002) llama a este entramado la “lubricación organizacional”, un concepto que remite a prácticas informales, redes de confianza y saberes profesionales que permiten que las estructuras administrativas funcionen más allá de los cambios políticos.

En América Latina, en cambio, esta VAP nunca llegó a existir en términos plenos. La tradición del caudillismo, el patrimonialismo y la politización del empleo público impidieron la consolidación de un cuerpo profesional estable. El empleo estatal se utilizó históricamente como herramienta de recompensa política, y el mérito quedó subordinado a la lógica del patronazgo (Nickson, 2002). Esto produjo un círculo vicioso en el que la alta rotación del personal, los cambios constantes de funcionarios y la falta de autonomía técnica generaron discontinuidad, pérdida de memoria institucional y una tendencia permanente al cortoplacismo. En palabras del propio Nickson (2002), intentar introducir las herramientas del NPM sin la base institucional que provee la VAP es como construir un edificio sin cimientos: tarde o temprano, se derrumba.

La teoría de la transferencia de políticas, aplicada a este caso, permite ver que la adopción de la NPM en Argentina no fue un proceso de adaptación contextual sino de réplica normativa, donde se importaron modelos sin considerar los arreglos institucionales necesarios para sostenerlos. Las reformas adoptadas se alinearon con el discurso modernizador internacional, pero se enfrentaron a un aparato estatal que operaba bajo dinámicas internas muy distintas. Por eso, al analizar el SINAPA, es indispensable no quedarse solo con su diseño normativo que era sofisticado y coherente desde el punto de vista técnico, sino entender el contexto institucional donde intentó aplicarse.

A esto también le debemos agregar el análisis de las tensiones entre los valores que expresa la NPM y los valores tradicionales del Estado en contextos de baja institucionalidad. Y es que, la NPM promueve valores Sigma, es decir, eficiencia, ahorro y flexibilidad gerencial que chocan con los valores Theta (rectitud, justicia) y Lambda (resiliencia, seguridad) cuando las instituciones administrativas son frágiles y están atravesadas por prácticas clientelares. La reducción de la estabilidad laboral, por ejemplo, puede ser eficaz en contextos altamente meritocráticos, pero en escenarios politizados tiende a incrementar la

discrecionalidad del Ejecutivo y a debilitar la neutralidad del funcionariado. En este sentido, el análisis del SINAPA y su dificultad para consolidarse no puede desligarse de las tensiones entre estos valores y la forma en que se manifestaron dentro del Estado argentino de la época.

Desde esta perspectiva, el mismo se convierte en un caso paradigmático para observar cómo la convergencia entre un modelo teóricamente adecuado y un contexto institucional adverso produce dinámicas contradictorias, y es que el sistema fue pensado para incentivar la competencia en el ascenso, profesionalizar la carrera pública, instaurar evaluaciones de desempeño y consolidar una cultura administrativa basada en el mérito. Sin embargo, la ausencia de una VAP previa, la politización del aparato estatal y la coexistencia de mecanismos alternativos de contratación minaron su implementación desde adentro. La teoría aquí permite entender que, en ausencia de los fundamentos institucionales necesarios, las reformas tienden a funcionar como fachadas normativas, es decir, producen discursos y estructuras formales que se asemejan a las prácticas modernas, pero en la práctica generan espacios vacíos donde persisten las dinámicas tradicionales.

A su vez, la aplicación apresurada de mecanismos clave del NPM, como las agencias ejecutivas, la contratación externa (outsourcing) y los contratos de desempeño, en contextos latinoamericanos donde no existen las precondiciones institucionales adecuadas, puede producir efectos contraproducentes, profundizando problemas estructurales de desigualdad, clientelismo y corrupción. La autonomía de gestión, sin un servicio civil profesional consolidado, procedimientos transparentes de rendición de cuentas y un marco normativo que respalde la meritocracia y la continuidad institucional, corre el riesgo de convertirse en un terreno fértil para el patronazgo político. Las redes de relaciones familiares y clientelares, que a menudo atraviesan la cultura organizacional de los organismos públicos, generan altos niveles de captura de decisiones y recursos, debilitando la capacidad del Estado para implementar políticas públicas de manera efectiva y sostenible. Experiencias como la de la SUNAT en Perú muestran que, cuando la autonomía gerencial no está acompañada de contratos de desempeño claros y de mecanismos de supervisión efectivos, las presiones clientelares pueden predominar, reproduciendo dinámicas de favoritismo y comprometiendo la eficiencia administrativa.

Por ello, la reforma administrativa en América Latina no puede limitarse a la importación de técnicas gerenciales ni a la reducción de personal; requiere una reconfiguración profunda de las responsabilidades políticas y administrativas, la legitimación

de la función gerencial y la construcción de un marco de responsabilidad que integre los valores de eficiencia económica con principios de participación, representatividad, equidad y rendición de cuentas. Esta dimensión cultural e ideológica del management, que incluye normas, valores compartidos sobre la buena gestión y prácticas institucionales coherentes, es inseparable de la introducción de herramientas de NPM, porque representa un orden semántico completo que pierde sentido si se fragmenta sin reconocer los fundamentos éticos e institucionales necesarios.

Incluso cuando las técnicas de gestión empresarial pueden resultar útiles en áreas concretas y con objetivos claramente medibles, la especificidad del sector público, la complejidad de sus fines colectivos, la dificultad de cuantificar el valor generado y la particularidad del estatuto funcionarial exige adaptaciones creativas y, en muchos casos, la reinención de los métodos de gestión. Esto implica, por ejemplo, diseñar sistemas de evaluación de desempeño que consideren no solo indicadores cuantitativos, sino también impactos cualitativos en el valor público, así como consolidar cuerpos de funcionarios de carrera capaces de garantizar continuidad y memoria institucional. La experiencia de países como Argentina, México y Perú evidencia que, ante estructuras fragmentadas y tradiciones clientelares arraigadas, la adopción mecánica de los principios de NPM sin la existencia de una Vieja Administración Pública (VAP) previa genera lo que Nickson (2002) denomina “fachadas normativas”: sistemas formales que reproducen el discurso modernizador y las estructuras técnicas, pero donde persisten las dinámicas tradicionales de politización, rotación y favoritismo, limitando el impacto real de las reformas.

Como consecuencia, la teoría de la transferencia de políticas muestra que el fracaso relativo de estas iniciativas no se debe a la ineficacia intrínseca de las técnicas del NPM, sino a la ausencia de adaptación contextual y a la falta de reconocimiento de los valores, normas y capacidades institucionales locales. La efectividad del NPM depende tanto de la existencia de capacidades técnicas como de la consolidación de valores éticos y meritocráticos que permitan que las reformas trasciendan lo formal y se traduzcan en cambios efectivos en la administración pública, reduciendo la discrecionalidad clientelar, fortaleciendo la memoria institucional y mejorando la prestación de servicios a los ciudadanos. En este sentido, América Latina ofrece un caso paradigmático donde la convergencia entre un modelo teóricamente sólido y un contexto institucional adverso evidencia la necesidad de integrar los

elementos doctrinales de la NPM con un profundo entendimiento de las limitaciones estructurales y culturales de la región.

Limitaciones y riesgos de la implementación de la NPM en contextos latinoamericanos

La aplicación apresurada de mecanismos clave del NPM, como las agencias ejecutivas, la contratación externa (outsourcing) y los contratos de desempeño, sin las condiciones institucionales adecuadas, puede incluso empeorar los niveles existentes de desigualdad, corrupción y vulnerabilidad administrativa en los países latinoamericanos. Esto se debe a que, en la región, las redes de relaciones familiares, clientelares y partidarias infestan la cultura organizacional del sistema de administración pública, permeando tanto los procesos de contratación como las decisiones estratégicas, y generando altos niveles de inequidad, favoritismo y prácticas corruptas normalizadas. La autonomía de gestión, cuando no se respalda en un servicio civil profesional sólido y en un marco de rendición de cuentas transparente, se transforma en un terreno fértil para el patronazgo político, la discrecionalidad y la captura de recursos públicos, como evidencia el caso de la SUNAT en Perú, donde la autonomía sin contratos de gestión formales cedió ante presiones clientelares y redes de lealtades personales.

Situaciones similares se han observado en organismos reguladores de sectores estratégicos en otras regiones como el protagonista de este trabajo, es decir, Argentina o por otro lado México, donde la falta de institucionalización y de normas claras permitió que decisiones clave se orientaran por intereses políticos más que por criterios técnicos o de eficiencia, afectando la calidad y continuidad de los servicios públicos. Por ello, la reforma administrativa en América Latina requiere ir mucho más allá de la simple importación de técnicas de gestión o de la reducción de personal, esto quiere decir que exige una reordenación profunda de las responsabilidades políticas y administrativas, la legitimación de la función gerencial y la construcción de un marco de rendición de cuentas que reconozca tanto los valores de eficiencia económica como los colectivos de participación, representatividad, equidad e igualdad. La dimensión ideológica y cultural del management, que incluye la internalización de valores compartidos sobre la buena gestión, la ética profesional y la creación de instituciones de responsabilidad, resulta inseparable de la implementación de técnicas administrativas.

En otras palabras, el management constituye un orden semántico completo que no puede fragmentarse sin perder coherencia si sus presupuestos éticos e institucionales no son reconocidos y respetados dentro del entramado político. Además, aunque las técnicas de gestión empresarial pueden ser útiles en áreas específicas de la administración pública donde los problemas se asemejan a los del sector privado y los resultados son claros y medibles, su aplicación se complica al enfrentar factores propios del sector público, como la especificidad del estatuto funcionarial, la dificultad de medir el valor público creado, los objetivos múltiples y a veces contradictorios, la interacción con estructuras clientelares y contextos institucionales frágiles, y la presencia de tensiones entre eficiencia y valores de justicia, equidad y transparencia. Esto quiere decir que la introducción de instrumentos de NPM requiere, no solo adaptación creativa y ajuste contextual, sino también la construcción de capacidades institucionales previas, la consolidación de un servicio civil de carrera y la generación de redes de confianza profesional. Sin estos elementos, la aplicación de NPM no solo falla en alcanzar sus objetivos, sino que puede reforzar prácticas clientelares, aumentar la discrecionalidad y provocar pérdida de memoria institucional, discontinuidad de políticas públicas y retrocesos en programas estratégicos como la educación, la salud o la infraestructura. Básicamente, para que la implementación del NPM en América Latina tenga resultados sostenibles, legítimos y replicables, debe combinar la transferencia de técnicas gerenciales con una transformación profunda del entramado institucional, cultural y ético que sostenga la función pública, reconociendo que la eficacia, la eficiencia y la productividad no pueden lograrse al margen de la legitimidad, la representatividad y la equidad social.

Capítulo 2: Desarrollo

En este contexto, el caso argentino del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), creado en 1993 como parte del proceso de reforma del Estado, ofrece un ejemplo perfecto a analizar debido a que fue diseñado para profesionalizar el empleo público, incorporando criterios como el mérito, la evaluación del desempeño y la capacitación permanente. Su estructura jerárquica proponía ascensos competitivos y dejaba atrás el sistema de antigüedad automática, marcando una ruptura con la lógica burocrática tradicional.

Durante sus primeros años, el SINAPA fue percibido como una experiencia exitosa. Sin embargo, con el paso del tiempo se fueron evidenciando las dificultades para sostener su implementación. A pesar de su diseño técnico, la politización de los cargos directivos, la manipulación de perfiles para favorecer candidatos previamente seleccionados y la coexistencia de mecanismos paralelos de ingreso como los contratos temporales o el uso discrecional de partidas presupuestarias debilitaron el sistema y sus principios fundacionales.

Un ejemplo emblemático dentro de este proceso fue el del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AGs), que, aunque inicialmente buscaba conformar una élite técnica dentro del Estado, terminó también siendo absorbido por lógicas políticas y perdió autonomía y legitimidad, reflejando cómo la lógica clientelar y la falta de controles institucionales sólidos pueden terminar vaciando de contenido incluso a las reformas más ambiciosas.

Todo lo anterior refuerza una idea central dentro del debate académico sobre la reforma del Estado en América Latina: más allá de los diseños técnicos o de la importación de modelos de gestión exitosos en otros contextos, lo fundamental es contar con una estructura administrativa sólida que los sostenga. En gran parte de la región, ni siquiera se ha consolidado plenamente un modelo burocrático clásico al estilo weberiano, lo que deja al NPM sin una base mínima sobre la cual implementarse de manera efectiva por lo que a través de los autores mencionados (Nickson, 2002; Echebarría & Mendoza, 1999), evidenciaremos los límites de la transferencia directa de políticas públicas sin tener en cuenta las condiciones institucionales y culturales locales. En contextos donde no existe una cultura administrativa profesional ni mecanismos efectivos de control, la aplicación prematura de herramientas del NPM puede incluso profundizar problemas como la corrupción, la desigualdad o la baja calidad del gasto público. Debemos volver a destacar conceptos como el de una reforma

administrativa, pero corrigiendo errores como el de incorporar modelos innovadores sin antes solucionar la falta de eficiencia de las bases originales, es decir, refiriéndose a un servicio civil profesional, mecanismos transparentes de evaluación, y una cultura pública que valore el mérito, la ética y la estabilidad institucional. Solo con estos pilares en pie es posible pensar en una modernización que sea efectiva, duradera y verdaderamente orientada al interés público.

Durante los últimos años hemos sido testigos de una gran serie de cambios en la configuración contemporánea de la Administración pública, y es que estos mismos implicaron la inclinación hacia un conjunto de valores que podrían formar parte del concepto de "Management" (*Echebarría, K., & Mendoza, 1999*). Este mismo desde su nacimiento se ha convertido en el punto de referencia unánime de los programas de modernización administrativa. De hecho, la implementación del nuevo Management público es considerado una de las tendencias internacionales más notables en la Administración pública desde finales de los años setenta, dominando la agenda de reforma burocrática en numerosos países de la OCDE, de los cuales predominan principalmente el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y, en parte, Estados Unidos, los cuales fueron pioneros en la implementación de reformas orientadas a la eficiencia, la competencia y la orientación al ciudadano como cliente (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). Uno de los puntos mas importantes de esta idea, es que, si bien ha sido replicada en distintos contextos nacionales, muchas veces no se considero adecuadamente las diferencias estructurales y culturales.

Al hablar de este tipo de conceptos, se busca reflejar las dificultades que tiene justamente la administración pública para adaptarse a la impredecibilidad de la sociedad, incluyendo la búsqueda de soluciones por resolver las tensiones. El paradigma tradicional puede ser visto como deficiente últimamente por lo que este nuevo concepto busca solucionar o por lo menos reducir el peso desde recursos escasos y falta de satisfacción de las demandas sociales entre otras. La idea al abordar el propósito del "Management" (*Echebarría, K., & Mendoza*) es dar contexto a su importancia al momento de analizar reformas administrativas como a la vez profundizar en sus técnicas de gestión en organizaciones publicas. Y es que inicialmente comenzó como una serie de doctrinas basadas en una aplicación universal caracterizadas justamente por una neutralidad política, dando como beneficio la capacidad de ser aplicada en una multitud de países a nivel administrativo. A pesar de esto, si bien en un principio parecía muy eficiente el implementar técnicas del sector publico al privado, esto terminaría revelando la incapacidad del sector privado por encontrar soluciones a los

problemas públicos por lo que se daría un proceso de exploración y experimentación inclinándose hacia la innovación.

En el caso de América Latina, fue a partir de los años 80 que inicio un proceso importante de grandes reformas estatales, principalmente impulsadas por la globalización a su vez presiones presupuestarias (Nickson, A;2002). Además, cabe destacar que, en un principio, durante las reformas de primera generación, todas las medidas ejecutadas eran fuertemente influenciadas por condiciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además que se inclinaban mas por un lado neoliberal donde dominaba la privatización de empresas, descentralización de responsabilidades y el achicamiento de estado.

Fue a partir de los años 90 que daría comienzo la segunda generación de reformas, donde predominaría la eficiencia, la equidad en la provisión de servicios y la creación de un entorno propicio para el sector privado. Estas reformas se centraron en lo que se conoce como las cuatro "E". Por un lado, tenemos la eficiencia la cual busca la mejora en el uso de los recursos públicos, buscando optimizar los procesos del Estado para que los servicios lleguen de manera más rápida, con menos costos y mayor calidad. Esto significaría modernizar la gestión pública, reducir el despilfarro y fortalecer la planificación estratégica. Como segunda y tendríamos la equidad, apuntando a garantizar que todos los ciudadanos, especialmente los sectores más vulnerables, accedieran a servicios básicos como salud, educación y protección social (a meta era reducir las desigualdades sociales y territoriales mediante políticas públicas más inclusiva). Como dos últimos conceptos tendríamos el entorno propicio para el sector privado, es decir, crear condiciones estables y atractivas para la inversión, como seguridad jurídica, apertura comercial, regulación clara y apoyo al emprendimiento con la idea de fomentar el crecimiento económico sostenible a través de la participación activa del sector privado y a su lado la institucionalidad que consistía en fortalecer las capacidades del Estado, asegurando que las instituciones funcionen de manera transparente, eficaz y con rendición de cuentas incluyendo reformas en el sistema judicial, la administración pública y los mecanismos de control y participación ciudadana.

Sin embargo, a pesar de este nuevo enfoque, el sistema de administración pública, fundamental para alcanzar estos objetivos, se mantuvo como un área ajena a los reformadores del Estado (Echebarría, K., & Mendoza). Esto revela una contradicción central del periodo, ya que, mientras se promovía una transformación del rol del Estado, las estructuras internas

que deberían haber liderado y sostenido esas reformas quedaron rezagadas, debilitando en muchos casos el impacto real y sostenido de los cambios propuestos.

Cabe destacar que, la implementación de iniciativas de New Public Management (NPM) en América Latina se ha visto profundamente condicionada por la configuración estructural y cultural de sus administraciones públicas, donde persisten patrones históricos de centralización, clientelismo y ausencia de profesionalización. La denominada “tradición centralista del caudillismo” (Nickson, A;2002) explica cómo los cargos estatales se conciben más como instrumentos de lealtad política que como vehículos para la prestación eficiente de servicios, y cómo la rotación constante de funcionarios, la sobrecarga laboral y la falta de incentivos sólidos erosionan la capacidad institucional. En este contexto, el empleo público rara vez se interpreta como un recurso para generar valor social; más bien, se percibe como recompensa por favores políticos o personales.

Esta dinámica produce sistemas de gestión del personal fragmentados y débiles, donde la contratación y las promociones dependen más de relaciones clientelares que del mérito profesional. Salvo excepciones como Chile, donde se ha avanzado hacia un verdadero sistema de carrera administrativa, la mayoría de los países de la región carece de procedimientos claros y transparentes: los concursos de selección son frecuentemente socavados por la inclusión de personal temporal que luego se integra a la plantilla permanente, y los ascensos se deciden según criterios de antigüedad o vínculos políticos, aun cuando se presenten evaluaciones formales. La ausencia de un cuerpo estable de administradores de carrera genera discontinuidad institucional, pérdida de memoria organizacional y toma de decisiones orientada al corto plazo, afectando la implementación de reformas tipo NPM. Esta falta de institucionalización se observa en reemplazos masivos de personal con cada cambio de gobierno, que interrumpen proyectos de modernización, como programas de digitalización administrativa o reformas educativas, y debilitan la acumulación de aprendizajes. A ello se suma la influencia del clientelismo en la designación de cargos estratégicos, donde directores de hospitales, escuelas u organismos reguladores son nombrados por lealtad política más que por competencia, reduciendo la eficacia del Estado y comprometiendo la calidad de los servicios. Casos emblemáticos, como la designación de Zulema Yoma durante el gobierno de Menem, evidencian cómo la politización del empleo público profundiza la debilidad institucional y dificulta la consolidación de una cultura administrativa profesional. La rotación frecuente y la carencia de estructuras permanentes

impiden capitalizar conocimientos, generando repetición de errores y políticas improvisadas. La escasa aplicación de normas de transparencia y rendición de cuentas, junto con la ausencia de ética profesional consolidada, refuerza redes de dependencia política, limita la participación ciudadana y afecta la asignación eficiente de recursos. Los sistemas de evaluación del desempeño, centrados en la formalidad de procedimientos más que en resultados efectivos, reflejan estas limitaciones. Además, la fragmentación del poder presidencial y legislativo en muchos países latinoamericanos, junto con la tradición jurídica luso-hispana enfocada en insumos y procedimientos en lugar de resultados, restringe la adopción efectiva de reformas NPM, limitando la autonomía de directivos y la flexibilidad organizacional. En consecuencia, experiencias con agencias ejecutivas, contratos de desempeño y mecanismos de mercado, como tercerización de servicios o cobro a usuarios, se aplican de forma limitada y muchas veces sin transparencia, lo que afecta la percepción ciudadana de eficiencia y abre espacio a prácticas corruptas, como se observa en sistemas de peajes o programas de infraestructura en Argentina y México. Esta compleja interrelación de factores estructurales, culturales y políticos evidencia que la mera transferencia normativa de la NPM no garantiza resultados, y que la profesionalización de la administración pública depende tanto de un cambio institucional profundo como de la consolidación de valores éticos y meritocráticos que modifiquen prácticas históricas de clientelismo y patrimonialismo, estableciendo condiciones mínimas para que los principios de eficiencia, responsabilidad y gestión orientada a resultados puedan operar efectivamente.

Contexto

Este trabajo se propone analizar el diseño e implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en Argentina, evaluándolo dentro del marco de estas reformas de la gestión pública y los desafíos particulares de la región. Se buscará comprender cómo se esperaba que el SINAPA modernizara la carrera administrativa y las variables políticoinstitucionales que limitaron su aplicación efectiva.

Una vez mencionados los conceptos planteados por los autores, podemos dar lugar a la reforma que analizaremos, es decir, “El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa” (SINAPA). La misma fue una iniciativa clave en el proceso de reforma del Estado argentino a principios de los años noventa. Su creación en 1993, durante la presidencia del Dr. Menem, respondió a la urgente necesidad de modernizar una carrera administrativa en crisis, donde el escalafón 1428/73 se había vuelto obsoleto frente a los nuevos desafíos globales y las

demandas ciudadanas. El discurso oficial presentó al SINAPA como una moderna carrera a tono con los cambios que se iban desarrollando en los países centrales, buscando establecer un sistema de recursos humanos basado en el mérito, la idoneidad y el rendimiento laboral de los funcionarios públicos.

Un nuevo Estado requería una nueva función pública por lo que, el SINAPA fue diseñado con la intención de modernizar y profesionalizar el empleo público en Argentina, incorporando un sistema de clasificación del trabajo ambicioso y estructurado. Uno de sus principales aportes fue la creación de un esquema jerárquico compuesto por seis niveles, cada uno dividido en diez grados de puntuación. Esta estructura buscaba establecer una carrera administrativa más ordenada, con posibilidades claras de crecimiento profesional.

Una de las innovaciones más importantes fue que la promoción entre niveles solo podía lograrse a través de la competencia, dejando atrás el criterio de antigüedad como principal vía de ascenso. Además, el paso de un grado a otro dentro del mismo nivel dependería de una combinación entre la evaluación del desempeño y la participación en instancias de capacitación, vinculando directamente la mejora profesional con la adquisición de habilidades y la productividad individual.

Este enfoque representó un cambio drástico respecto a la tradición burocrática previa, ya que eliminó completamente la promoción automática por antigüedad. En teoría, el ingreso al sistema también debía basarse exclusivamente en el mérito, a través de procesos de selección rigurosos definidos por el mismo.

A los primeros años de implementación de la reforma, se le adjudicó el nombre de Etapa de oro, y es que, durante este período, aspectos clave del sistema como el reclutamiento, la evaluación por desempeño, el sistema de remuneraciones y la capacitación funcionaron correctamente y representaron un impulso inicial prometedor hacia la profesionalización y meritocracia. Sin embargo, a pesar de este diseño moderno y los éxitos iniciales, el SINAPA enfrentó limitaciones significativas que socavaron su implementación efectiva. El texto señala que, incluso durante esta llamada etapa de oro, la selección en los "tres niveles directivos superiores" estaba todavía sujeta a la influencia política. Esta influencia se manifestaba a menudo a través de ajustes en las descripciones de puestos para adaptarlas a los perfiles particulares de los candidatos preferido, lo que en la práctica subvertía el principio de mérito.

A pesar de que en los papeles el ingreso al Estado debía darse exclusivamente por méritos, en la práctica esto no se cumplía del todo. Existían al menos dos vías principales que evitaban los procedimientos establecidos por el sistema SINAPA. Por un lado, estaban los contratos temporales ligados a tareas específicas, muchas veces relacionados con proyectos financiados por organismos internacionales como el Banco Mundial o el BID. Estos contratos funcionaban como una puerta de entrada paralela, ya que permitían incorporar personal sin necesidad de pasar por los concursos formales de mérito. Por otro lado, se utilizaban de forma discrecional algunas partidas presupuestarias pensadas originalmente para trabajos puntuales como tareas docentes o supervisión electoral, pero que en la práctica se usaban comúnmente para cubrir puestos administrativos regulares. Este mecanismo también servía como una forma de contratar personal por fuera de los controles del sistema meritocrático.

Hay que destacar que hubo una serie de factores que debilitaron la Implementación del SINAPA y que podríamos relacionarlo fácilmente con el trabajo de Bohoslavsky e Lacoviello (así como el de Nickson, que retoma los aportes de Bohoslavsky). En los textos se identifican dos niveles clave de análisis para explicar los factores político-institucionales que limitaron la implementación efectiva del SINAPA y que lo llevaron a obstaculizarse en su proceso. En primera instancia tenemos la politización del aparato estatal: La intención de establecer una política de Estado sólida en materia de gestión de recursos humanos fue, en gran medida, desplazada por la lógica y los intereses del juego político entre los distintos actores. Un ejemplo representativo de esta politización es el caso del

Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AGs), creado en 1986 como una élite de directivos de alto nivel. Al principio, sus miembros eran seleccionados mediante exámenes y entrevistas competitivas, y pasaban por un riguroso proceso de capacitación. Sin embargo, a partir de 1995, durante la presidencia de Menem, la creciente injerencia política deterioró progresivamente el programa. El criterio para asignar AGs a diferentes organismos dejó de basarse en la planificación profesional y pasó a responder a intereses políticos, evidenciando prácticas de favoritismo. Luego de ese año, no se incorporaron más promociones al cuerpo, y la falta de renovación terminó reforzando un círculo cerrado de lealtades internas. Esa dinámica generó una resistencia al control externo, y ningún miembro había sido removido desde la creación del cuerpo. Este caso refleja claramente cómo el clientelismo y la falta de continuidad en las políticas públicas pueden debilitar programas que, en su origen, buscaban basarse en el mérito.

Otro factor que podría interferir con el funcionamiento de la reforma, son las mismas fallas internas del SINAPA. Desde interferencia política en los procesos de selección hasta la promoción de personal, jugaron un papel clave en la pérdida de credibilidad y efectividad del sistema. A pesar de haber sido diseñado con un enfoque meritocrático, el SINAPA permitió el uso de mecanismos alternativos de contratación, como los contratos temporales y la asignación discrecional de partidas presupuestarias, lo cual debilitó sus propios principios fundacionales. A esto se suma la falta de procedimientos claros y transparentes para la designación y evaluación del desempeño de los altos funcionarios, un problema estructural en la región que obstaculiza la consolidación de sistemas de administración pública basados en el mérito.

Estos elementos están estrechamente vinculados con la falta de un servicio civil profesional sólido en América Latina. El impacto de las reformas inspiradas en el modelo de la Nueva Gestión Pública (NPM), como el caso del SINAPA, ha sido muy limitado, y esto se debe en gran parte a la ausencia de lo que algunos autores llaman lubricante organizacional: es decir, redes informales sustentadas en una cultura profesional común y en la adhesión a principios éticos compartidos. Esta dimensión informal, aunque muchas veces subestimada, es clave para lograr la coordinación, la adaptabilidad y la confianza entre instituciones que requiere la implementación efectiva de reformas bajo el enfoque de NPM. En contextos donde esta lubricación no está presente, el entramado institucional del NPM tiende a desmoronarse.

La administración pública latinoamericana se encuentra en una especie de transición inconclusa, detenida entre dos modelos: por un lado, la vieja estructura burocrática tradicional, y por el otro, las propuestas del NPM. Lo paradójico es que ni siquiera se ha logrado implementar completamente el modelo clásico, lo que genera una base frágil y contradictoria para introducir nuevas formas de gestión. En consecuencia, los cimientos sobre los cuales deberían asentarse las reformas del NPM como la existencia de un cuerpo profesionalizado y estable de funcionarios públicos muchas veces no están presentes o se encuentran profundamente debilitados.

La experiencia del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en Argentina, analizada en el contexto de las reformas de la gestión pública en América Latina, revela lecciones fundamentales sobre la implementación de la modernización administrativa. Un sistema de carrera administrativa, por muy bien diseñado que esté inicialmente, no

depende tanto de su adecuado diseño inicial, sino del contexto en que debe ser implementado y del consenso de los actores internos para generar una política de largo plazo que aumente las capacidades técnicas del funcionariado público.

La limitada efectividad del SINAPA y de otras iniciativas de New Public Management (NPM) en la región pone de manifiesto que la transferencia de políticas es problemática debido a la ausencia de elementos estructurales del servicio civil profesional. Los países pioneros del NPM contaban con un sistema clásico de administración pública, definido por modelos weberianos y con códigos éticos y un sentido de profesionalismo arraigados entre sus servidores públicos de niveles medio y superior. En contraste, en América Latina, el NPM se introduce en un contexto donde dicho sistema nunca ha existido o donde los gobiernos aún luchan por construirlo. Esto significa que las reformas NPM se construyen a menudo sin los fundamentos de la Vieja Administración Pública (VAP), siendo el servicio civil profesional su piedra angular. La ausencia de estos fundamentos genera un peligro real de que la edificación del NPM se derrumbe demostrando que la Administración Pública latinoamericana se encuentra en una encrucijada, buscando integrar las ventajas del NPM sin haber consolidado los fundamentos de una burocracia meritocrática y profesional. Para que reformas como el SINAPA sean sostenibles, es imperativo construir los pilares de la Vieja Administración Pública, siendo el servicio civil profesional su piedra angular, y luego, de manera gradual y contextualizada, incorporar los elementos que el NPM puede aportar para una gestión más eficiente, efectiva y orientada al ciudadano.

La historia de las reformas del empleo público en Argentina muestra una trayectoria marcada por sucesivos intentos de modernización que, una y otra vez, terminaron frustrados. El principal proyecto que investigamos en este trabajo nació con la intención de construir una carrera administrativa profesional basada en el mérito, la idoneidad y el desempeño, y dejar atrás los ascensos automáticos por antigüedad. Sin embargo, pese a su diseño ambicioso y a un breve período inicial de impulso, su aplicación real quedó trabada por factores políticos e institucionales, así como por la resistencia o la cooptación de actores estratégicos. Al observar el caso con el apoyo de la bibliografía mencionada, su fracaso aparece como parte de una paradoja más profunda, es decir, la continuidad de una estrategia normativa que les resulta funcional a los actores políticos precisamente porque no se aplica plenamente.

Desde el retorno democrático en 1983 hasta 2015, la idea predominante de reforma se apoyaba en la convicción de que cambiar las leyes era suficiente para transformar las

prácticas. Ante cada incumplimiento, la respuesta fue sumar nuevas normas, ampliando un entramado regulatorio cada vez más enmarañado. Esta insistencia se sostiene en dos factores, por un lado, una confianza muy arraigada en el poder de las reglas como motor de cambio, lo que lleva a responder a sus fallas con más regulación. Por el otro, quizá un factor mas decisivo, es que muchas de esas reglas se producen con fines políticos y funcionan como fachadas destinadas a transmitir señales de avance o alineamiento con consensos internacionales, como la Carta Iberoamericana de la Función Pública. En muchos casos, la baja aplicación de esas mismas reglas es una búsqueda deliberada, es decir, su fragilidad ofrece a los gobiernos margen para designar discrecionalmente cargos estratégicos, aun en áreas que deberían quedar fuera de la lógica política lo que termina generando un *statu quo* que pocos actores tienen incentivos reales a modificar.

Esto se refleja con especial nitidez en la gestión de la Alta Dirección Pública, y es que, aunque el SINAPA había previsto que los puestos directivos se cubrieran mediante concursos públicos, en la práctica ese procedimiento fue evitado de forma sistemática. El mismo gobierno que había impulsado la reforma terminó exceptuando sus propias reglas, y con los años la designación de directivos (sobre todo durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner) se apoyó principalmente en decretos de excepción renovados cada 180 días. Entre noviembre de 2014 y mayo de 2015 se emitieron 614 decretos para cargos directivos, y el 61% eximía al funcionario tanto del concurso como del cumplimiento de los requisitos del SINEP, sucesor del SINAPA. Este mecanismo permitió nombrar de manera flexible a personas de confianza sin respetar el modelo meritocrático, profundizando la brecha entre la norma y la práctica cotidiana.

A este escenario de debilidad institucional se sumó la presión desigual ejercida por los dos principales sindicatos estatales, UPCN y ATE, cuyas posturas frente a las reformas de los años noventa no solo respondieron a cálculos de costos y beneficios, sino también a visiones de sindicalismo radicalmente distintas. Por un lado la UPCN adoptó una lógica de sindicato profesional-asociativo, concentrada en acumular recursos organizativos para brindar bienes y servicios a sus afiliados, alineándose con el gobierno de Menem donde participó activamente en la implementación del SINAPA e incluso ocupó un lugar en el Comité Ejecutivo Contralor de la Reforma Administrativa, lo que le permitió influir en la planificación del sistema, resguardar a sus afiliados, participar en concursos y promociones, y fortalecer su poder económico mediante la gestión de Unión Personal. Desde esta perspectiva, la colaboración

con la reforma era un modo de aprovechar sus aspectos positivos y afianzar la carrera administrativa, incluso promoviendo la profesionalización de sus trabajadores.

Por el otro lado, la ATE, en cambio, se situó desde una lógica de sindicato de clase, cuyo propósito incluía una dimensión política más amplia y la búsqueda de transformaciones sociales de mayor alcance. Esta misma se opuso abiertamente al programa de reformas y se fortaleció a través de la confrontación, la movilización y la expansión hacia provincias y municipios, y se presentó como una herramienta gremial y política para resistir las políticas neoliberales. A su vez, participó en la fundación de la CTA en 1992, desde donde canalizó el descontento social y económico del período. Aunque esta postura no generara beneficios inmediatos dentro del empleo público nacional, le permitió a ATE consolidar su identidad, ampliar su militancia y aumentar su base de afiliados mediante la resistencia.

Las limitaciones del SINAPA, y en general de las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública (NPM), tienen un origen que va más allá de las dificultades de implementación. Estas políticas se introdujeron sin contar con los cimientos de la Vieja Administración Pública, presentes en los países pioneros de la NPM, que disponían de servicios civiles profesionalizados, códigos de ética sólidos y una cultura burocrática consolidada. La NPM, concebida como una combinación de economía institucional y gerencialismo empresarial, se basa en principios como el control por resultados, la fragmentación organizacional y la estricta disciplina del gasto, y expresa los llamados valores Sigma, centrados en la eficiencia, el ahorro y la minimización del desperdicio.

El problema surge debido a que, en contextos con baja institucionalidad, estos valores entran en tensión con otros factores que son fundamentales. Por ejemplo, los valores Theta, asociados a la rectitud y la justicia, se ven debilitados cuando la flexibilidad, la reducción de la estabilidad laboral y la difuminación de límites entre lo público y lo privado erosionan la neutralidad administrativa en entornos atravesados por redes familiares o clientelares. Como otro concepto se encuentran los valores Lambda, vinculados a la resiliencia y la seguridad del sistema, chocan con la lógica del *cost-cutting* y la fragmentación, ya que la resistencia a crisis requiere redundancias y cierto margen de holgura que estas reformas tienden a eliminar.

La NPM, básicamente presupone una cultura de honestidad que no está garantizada y al aplicar sus recetas sin adaptarlas, se debilitaron mecanismos que antes ayudaban a sostener la neutralidad del empleo público. En Argentina, esto produjo una transición inconclusa, atrapada entre las estructuras burocráticas tradicionales y los principios gerenciales, sin lograr

transformar las prácticas clientelares de fondo. A la vez, creció la presencia de burocracias paralelas, con contrataciones precarias que sortearon los sistemas de mérito, incluso cuando hubo intentos posteriores de revertir esa tendencia.

El análisis del SINAPA muestra que las fallas de este no se explican únicamente por errores de implementación, sino que, por un cambio en la función de las reglas, que dejan de perseguir el mérito para convertirse en instrumentos que preservan la discrecionalidad política. Esta constatación evidencia los límites de las reformas normativas amplias y verticales aplicadas desde 1983, y refuerza la necesidad de reconstruir los pilares básicos de la Vieja Administración Pública. Solo mediante experiencias graduales, prácticas y consensuadas será posible impulsar transformaciones reales, capaces de integrar eficiencia, participación, representatividad e igualdad, y de otorgar un marco legítimo y responsable a la función gerencial dentro del Estado. Sobre este trasfondo institucional y administrativo, la evolución posterior del empleo público (particularmente la creación y consolidación del SINEP) permite analizar cómo estos desafíos se reconfiguraron durante las décadas siguientes y qué avances y tensiones persistieron en la búsqueda de un servicio civil profesionalizado.

Para contextualizar el presente, debemos hablar de El Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), este fue homologado por el Decreto N.º 2098/08 y constituye hoy el régimen de carrera más amplio del Estado nacional y es el sistema de empleo público vigente para la Administración Pública Nacional (APN), tanto en su núcleo centralizado como en los organismos descentralizados. Este sistema es el resultado de un proceso de larga duración orientado a consolidar la profesionalización del servicio civil y a reafirmar los principios de estabilidad e idoneidad establecidos en la Constitución Nacional. Su objetivo es la institucionalización de carreras basadas en el mérito, acompañadas por capacitación permanente y mecanismos de selección competitivos y transparentes que aseguren el ingreso y la promoción de las personas más calificadas.

Este mismo se diferencia de su antecesor, no solo por razones temporales, sino sobre todo por su fundamentación jurídica y política. Mientras el SINAPA fue un régimen diseñado y establecido unilateralmente mediante decreto del Poder Ejecutivo en el contexto de las reformas estructurales de los años noventa, el SINEP nace como un Convenio Colectivo Sectorial, lo que significa que su contenido es producto de la negociación paritaria entre el Estado empleador y las organizaciones sindicales. Además, el SINEP amplió la estructura de

agrupamientos, pasando de los dos que contemplaba el SINAPA (General y Científico-Técnico) a cuatro agrupamientos diferenciados (General, Profesional, Científico-Técnico y Especializado), permitiendo una asignación más precisa de los niveles escalafonarios en función del grado de complejidad, responsabilidad y autonomía de cada función.

En lo que respecta a su funcionamiento, el SINEP exige que la condición para ingresar en la planta permanente bajo el régimen de estabilidad sea la aprobación de un proceso de selección por concurso de oposición y antecedentes, concebido para verificar la idoneidad a partir de los principios de transparencia, mérito, publicidad e igualdad de oportunidades. Este proceso está compuesto por diversas etapas sucesivas y excluyentes: evaluación de antecedentes curriculares y laborales, una evaluación técnica que debe tener un peso mínimo del 60% de la calificación total, la entrevista laboral y una evaluación del perfil psicológico. Además, el proceso tiene un límite máximo de setenta y cinco (75) días para su desarrollo. En términos de carrera administrativa, el SINEP prevé la promoción horizontal mediante capacitación y acreditación del desempeño, y la promoción vertical mediante nuevos concursos para cargos de mayor jerarquía.

Sin embargo, detrás de esta arquitectura normativa consistente persisten una fuerte asimetría contractual y una paradoja institucional muy similar a la que afectó al SINAPA. Desde la sanción de la Ley N.º 23.697 de emergencia económica, el congelamiento de vacantes provocó la cristalización de la planta permanente y la virtual desaparición de los concursos como vía regular de incorporación. Este congelamiento llevó a que el mecanismo formal fuera reemplazado por el ingreso mediante contrataciones por locación de servicios personales y designaciones transitorias sin estabilidad, generando un sistema donde la excepción se transformó progresivamente en la regla. Hoy esta situación se mantiene: dentro del universo de personal encuadrado en el SINEP prevalecen los vínculos sin estabilidad, abarcando casi tres cuartas partes del total de los puestos. En 2017, por ejemplo, de 74.104 agentes comprendidos en el Convenio, solo 21.636 contaban con estabilidad, mientras que 52.468 se desempeñaban bajo modalidades contractuales. Esta realidad generó, además, un marcado envejecimiento de la planta estable, que presenta una edad promedio de 51,1 años, afectando la renovación técnica del Estado.

Y es que, para enfrentar esta tendencia, la negociación colectiva introdujo una impronta renovadora al sistema de empleo público e impulsó un ciclo extraordinario de concursos a partir de 2009. Las Decisiones Administrativas N.º 506/09, N.º 1126/12 y N.º

609/14 habilitaron el descongelamiento de miles de cargos SINEP, acumulando 17.838 cargos descongelados entre 2009 y 2015, de los cuales 13.564 fueron efectivamente convocados a concurso. Lo que convirtió a este ciclo en un elemento clave para evaluar la eficacia del mecanismo de reclutamiento, especialmente en los cargos profesionales transversales (Recursos Humanos, Asuntos Jurídicos y Servicio Administrativo Financiero). De los 4.100 cargos del Agrupamiento Profesional convocados, 2.306 resultaron en designaciones efectivas en la planta permanente.

Mirando hacia adelante, el empleo público se enfrenta a los desafíos de un paradigma totalmente distinto, influenciado por la cuarta revolución industrial, marcada por la automatización, la digitalización de procesos y nuevas formas de gestión de datos. El trabajo administrativo evoluciona desde el tradicional perfil de cuello blanco hacia el de cuello digital, donde resulta imprescindible la capacidad de interpretar grandes volúmenes de información, sumar competencias analíticas y fortalecer el conocimiento técnico-científico. Esto coloca al SINEP frente a la necesidad de consolidar mecanismos eficientes de concursos, atraer y retener talento crítico, y promover la reconversión permanente de perfiles mediante formación continua para evitar la obsolescencia del sistema. Además, existe consenso en que el futuro del trabajo será mixto, combinando modalidades presenciales y virtuales, lo que exige revisar el sistema de evaluación de desempeño, considerado actualmente insuficiente y desactualizado. Por último, si bien sería deseable que la alta dirección pública fuera seleccionada mediante procesos estrictos basados en mérito, la práctica muestra que gran parte de estos cargos continúa cubriéndose según criterios de confianza política, reproduciendo una tensión histórica entre profesionalización y discrecionalidad.

Conclusión

El recorrido por el caso del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) nos permite confirmar la idea central que guio esta investigación, y es que, más que un problema técnico o de diseño, el verdadero obstáculo para su implementación estuvo en las condiciones político-institucionales que históricamente marcaron a la administración pública argentina, es decir, el SINAPA intentó modernizar una estructura estatal que no contaba con los cimientos necesarios para sostener ese cambio.

A través del enfoque de transferencia de políticas, se logra observar cómo este modelo, inspirado en los principios de la Nueva Gestión Pública (NPM), llegó al país con la intención de profesionalizar el empleo estatal bajo criterios de mérito, idoneidad y competencia. Pero entre los factores claves para su fracaso, se intentó aplicar en un contexto donde ni siquiera estaban consolidados los elementos básicos de la Vieja Administración Pública, provocando de esta forma que el modelo importado no encontrara el terreno adecuado para echar raíces.

Siguiendo las ideas de uno de los autores como Nickson (2002), resulta claro que el SINAPA no logró generar el impacto esperado porque, a diferencia de otros países donde este tipo de reformas funcionó mejor, en Argentina no existía un servicio civil profesional que actuara como soporte de este. Sin una cultura administrativa estable y compartida o esa lubricación que permite que las organizaciones funcionen bien (Nickson; 2002), los valores de la NPM quedaron más en el plano de las intenciones que en el de las prácticas reales.

A este contexto se le suman rasgos profundamente arraigados en la política local, como el clientelismo, la personalización del poder y la tendencia a utilizar el empleo público como moneda de intercambio. Estas dinámicas generaron problemas estructurales, como la discontinuidad institucional y la falta de memoria organizacional, que limitaron cualquier intento de profesionalización sostenida.

El análisis mostró a su vez, dos dinámicas que terminaron socavando la reforma, desde un lado, la politización estratégica, que desplazó los criterios de mérito y convirtió los concursos y los cargos directivos en herramientas funcionales a intereses coyunturales como es el caso de los Administradores Gubernamentales, donde se demuestra cómo una élite técnica puede perder autonomía cuando el sistema político la absorbe. Por otro lado, se observó una especie de auto-boicot institucional, donde normas modernas convivían con

prácticas que las contradecían. Los atajos contractuales, los nombramientos temporales y el uso discrecional del presupuesto mostraron que muchas veces el SINAPA funcionó más como una fachada normativa que como una verdadera guía de acción. Era una reforma que convenía no cumplir del todo, ya que su fragilidad mantenía amplios márgenes de discrecionalidad política.

La experiencia del SINAPA deja una enseñanza clave para el futuro, ya que, no se puede modernizar lo que antes no fue estabilizado. El incorporar herramientas gerenciales de la NPM sin una base institucional sólida puede incluso profundizar los problemas existentes, porque la flexibilidad que propone ese modelo termina abriendo más espacios a la discrecionalidad en contextos frágiles.

Por eso, esta investigación concluye que el verdadero punto de partida para mejorar la gestión pública en América Latina no es imitar modelos sofisticados, sino reconstruir primero los pilares básicos de una administración profesional, ética y estable. Solo cuando exista ese piso mínimo y una eficiencia estable será posible introducir gradualmente prácticas gerenciales que favorezcan a una gestión más orientada a los beneficios públicos. El caso del SINAPA demuestra que, sin esos cimientos, cualquier intento de modernización corre el riesgo de derrumbarse. Y con ese mismo derrumbe, también se pierde la oportunidad de construir un Estado más confiable, más profesional y cercano a las necesidades de la sociedad.

Bibliografía

Bellomo, S. (Dir.). (2019). *CASOTECA: Colección de Casos de Programas de Modernización*. INAP/UNSAM.

Criado, J. I. (Ed.). (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Echebarría, K., & Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública: El concepto de “management público”.

Gil García, M. (2017). Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(13).

Hood, C. (1991). Public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Iacoviello, M., Llano, M., & Ramos, C. (2017). Alta Dirección Pública Latinoamericana: Marchas y contramarchas. *Revista de Gestión Pública*, 6(2), 175–214.

Luxardo, D. (2022). ¿Qué tan abierto y meritocrático ha sido el ingreso a la Administración Pública Nacional (APN) argentina en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) entre los años 2016 y 2022? *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 22(38), e0026. <https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0026>

Nickson, A. (2002). Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: El caso del New Public Management. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ). *SAIJ - SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESION ADMINISTRATIVA (SINAPA)*.

Tolosa, A. D. (2023). Formación de agentes y directivos estatales: entre la confianza y el mérito. Una aproximación a la experiencia de la Escuela de Gobierno de Chaco (2008-2022) a partir de su oferta de maestría [Tesis de Maestría inédita]. Universidad de San Andrés.

Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, Escuela de Negocios]. Repositorio Digital San Andrés. <https://repositorio.udesa.edu.ar/items/4cb41c06-f3a2-478f-9bfc-08fc156c3958>