



Distribución Restringida
LC/BUE/R. 248
Octubre de 2001

102

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Oficina en Buenos Aires

**PROYECTO DE MACROESTRUCTURA DEL
PODER EJECUTIVO NACIONAL**

Jefatura de Gabinete de Ministros
Secretaría para la Modernización del Estado

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización

95090

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
SECCIÓN A - ESQUEMA CONCEPTUAL	2
1. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y REFORMAS ECONÓMICAS EN LOS NOVENTA	2
2. EL ATRASO RELATIVO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	3
3. OBJETIVOS Y RESTRICCIONES PARA LA MODERNIZACIÓN	4
4. LA ESTRATEGIA DE CAMBIO	7
SECCIÓN B - REGLAS PARA LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LA DESCENTRALIZADA	9
1. REGLAS GENERALES PARA EL REDISEÑO INSTITUCIONAL	10
2. EL NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	12
3. EL NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA	14
4. INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN	15
SECCIÓN C - CRITERIOS PARA LA TOMA DE DECISIONES DE REORGANIZACIÓN	17
1. LA SECRETARÍA COMO CÉLULA ORGANIZATIVA	17
2. LOS MINISTERIOS COMO INTEGRACIÓN VARIABLE DE SECRETARÍAS	18
3. LAS ORGANIZACIONES DE COORDINACIÓN HORIZONTAL	20
4. LAS ORGANIZACIONES DE COORDINACIÓN VERTICAL	21

INTRODUCCIÓN

Este documento contiene una propuesta conceptual y metodológica sobre reorganización de la macroestructura del Poder Ejecutivo Nacional, elaborada por la Secretaría para la Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con la cooperación técnica de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Esta propuesta se enmarca en el Plan de Modernización del Estado¹ aprobado por el Decreto 103/01 del 25 de enero del corriente año y responde al mandato fijado en el artículo 3° del mismo.

El documento consta de tres secciones. En la primera (Sección A) se desarrolla el esquema conceptual que sirve de base para la propuesta. La Sección B presenta las reglas generales para el rediseño institucional y detalla las funciones sustantivas, las normas de organización y los instrumentos de gestión para los niveles de la administración central y descentralizada. En la Sección C, se introducen una serie de criterios para la toma de decisiones en materia de organización de la macroestructura del sector público nacional, que fueron validados a través de varias experiencias de rediseño institucional llevadas a cabo por la Secretaría.

¹ Véase Plan Nacional de Modernización del Estado, Programa de Modernización de la Gestión Pública, abril 2001.

A. ESQUEMA CONCEPTUAL

Esta sección plantea las razones básicas que justifican la necesidad de modernizar el Estado, tarea aún pendiente para hacer efectiva una completa Reforma del Estado. Asimismo, explora la relación entre objetivos y restricciones para orientar dicha tarea. Por último, destaca algunas características de la estrategia apropiada para progresar en el proceso de modernización.

1. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y REFORMAS ECONÓMICAS EN LOS NOVENTA

En los años noventa el tema de la transformación del Estado ocupó un lugar central en la agenda de las políticas públicas, tanto en la mayoría de los países desarrollados como en varias naciones en desarrollo.

Las acciones pertinentes tendieron a concentrarse en dos áreas básicas. Una, las reformas institucionales y económicas que, con las particularidades del caso, estuvieron orientadas a reflejar el cambiante papel de los gobiernos en relación con otros actores políticos, económicos y sociales. Otra, la modernización del sector público que, a partir de un conjunto de nuevas organizaciones e instrumentos, apuntó a dotar de mayor eficacia, eficiencia y economicidad al manejo de los recursos que obtienen y gestionan los gobiernos.

La vasta experiencia internacional acumulada revela que los mayores logros se han alcanzado cuando se materializaron avances simultáneos y acompasados en estas áreas básicas: reformas institucionales y económicas, y modernización del Estado. Dicho figurativamente, se necesitó de ambos pies para progresar en el largo camino que es necesario recorrer para desarrollar, consolidar y hacer sostenible una nueva institucionalidad pública.

En el caso de la Argentina, han habido durante los dos últimos decenios cambios de gran magnitud. La recuperación de la democracia en 1983 dio

inicio a un funcionamiento continuo, aunque imperfecto, de las instituciones, sobre la base de tres principios fundamentales: representatividad popular en elecciones libres, división de poderes y organización federal. Un punto singular del nuevo ordenamiento institucional estuvo definido por la Reforma de la Constitución Nacional en 1994. Entre otras medidas, esta reforma amplió el número de cargos de elección popular directa y creó novedosas figuras para la tradición institucional argentina como es, por ejemplo, el Jefe de Gabinete de Ministros. Asimismo, introdujo importantes reformas en el Poder Judicial.

Por otra parte, a lo largo de los años noventa se instrumentaron reformas económicas que modificaron sustancialmente la relación del gobierno con los agentes económicos privados, internos y externos, así como con la sociedad. En cuanto a los servicios públicos, se verificaron también importantes cambios que transfirieron buena parte de la responsabilidad para la prestación de los mismos hacia los gobiernos provinciales (educación y salud, entre los principales) y hacia el sector privado (entre otros, los servicios públicos y la administración del sistema de jubilaciones y pensiones).

2. EL ATRASO RELATIVO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

En este contexto, las capacidades institucionales públicas para desempeñar las funciones emergentes del nuevo modo de relacionamiento entre el entorno externo, el gobierno y la sociedad, muestran un atraso relativo. Es decir, todavía no se cristaliza un conjunto coherente y suficiente de instituciones con reglas transparentes de funcionamiento.

Por otra parte, también se verifica un incompleto desarrollo de instrumentos que permitan avalar un nuevo modelo de gestión pública, a pesar de algunas innovaciones importantes introducidas en el último decenio como son, por ejemplo, la reforma del Sistema de Administración Financiera Pública y el Sistema Nacional de Profesión Administrativa. Pero, sobre todo, la falta de sincronía entre las reformas institucionales y económicas y la modernización

del sector público ha resultado en un pobre desempeño gubernamental, económicamente amenazado, socialmente cuestionado e incapaz de reunir los consensos políticos necesarios para construir una nueva institucionalidad pública.

Cuando se encararon cambios organizativos con escasa claridad de las respectivas misiones de política pública y sin un desarrollo de instrumentos efectivos, ellas fueron inoperantes y, peor aún, generaron expectativas que fueron rápidamente frustradas. Por otro lado, la aplicación de instrumentos modernos de gestión sobre una organización del sector público caracterizada por redundancias innecesarias, vacíos y desajustes encuentra límites para su consolidación más temprano que tarde. Por cierto, no es tarea sencilla definir una estrategia de cambio cultural en la organización del sector público, pero las evidencias nacionales e internacionales son conclusivas: deben combinarse las intervenciones en los niveles funcional, organizativo e instrumental para lograr un incremento en la calidad de los procesos de producción de las políticas públicas.

3. OBJETIVOS Y RESTRICCIONES PARA LA MODERNIZACIÓN

El enfoque adoptado en esta propuesta reconoce la importancia de reducir el costo del gobierno, pero rechaza la filosofía de que menos Estado es sinónimo de mejor Estado.

Sobre el aparato público concurren dos demandas: por un lado, mejorar la cantidad, calidad y transparencia en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía; por otro, respetar la restricción presupuestaria, minimizando los costos de transacción para el sector privado.

Según comparaciones internacionales, el gasto del sector público nacional se ubica en niveles intermedios y, por lo tanto, su nivel actual no parece ser

cuantitativamente excesivo². Sin embargo, el monto de los ingresos públicos destinado al sector público nacional es insuficiente para sostener dicho nivel de gasto. Este no es un hecho nuevo, sino que se arrastra desde hace varios años. El desfase entre ingresos y gastos se ha ido cubriendo por un creciente endeudamiento.

Si bien la relación entre la deuda pública acumulada a lo largo de esos años y el producto tampoco es excesiva cuando se compara el país con otras naciones, el elevado peso de su servicio en relación con el monto de las exportaciones crea dudas respecto de la sostenibilidad de la economía nacional en el mediano plazo.

En los últimos meses se observa un agotamiento de la capacidad de endeudamiento. Ante este hecho, el Gobierno Nacional impulsó la Ley de Déficit Cero, sancionada oportunamente por el Congreso Nacional.

Por consiguiente, la restricción presupuestaria del sector público opera actualmente con gran rigidez. Existen tres caminos posibles para satisfacerla. Uno, aumentar los ingresos públicos, camino que, si bien hay que encarar, se dificulta por el cuadro recesivo y el grado de incertidumbre respecto del futuro, así como por el posible agravamiento de esas situaciones que inducirían los mayores impuestos. Dos, reducir el peso del servicio de la deuda pública a través de una renegociación de su perfil y costo. Esta decisión no depende exclusivamente de las autoridades nacionales, aunque se han iniciado negociaciones al respecto con el apoyo de los organismos financieros internacionales.

² Según datos de la OECD para 1999, el gasto público consolidado para todos los niveles de gobierno como proporción del producto alcanzó: Francia, 52%; Italia, 49%; Alemania, 46%; Canadá, 43%; Reino Unido, 41%; España, 41%; Australia 35%; Estados Unidos, 34%; Japón, 28%; y Argentina, 29%. Fuentes: para Argentina, Ministerio de Economía y para todos los demás países, OECD: National Accounts, París, 1999.

El tercer camino es reducir el gasto público y también el Gobierno Nacional ha adoptado diversas medidas al respecto. Estas medidas, sin embargo, no parecen ser suficientes ante caídas de la recaudación mayores que las previstas y frente al lento ritmo de las negociaciones de la deuda. El enfoque utilizado hasta ahora para la reducción del gasto público se asemeja al concepto de una “reducción a escala”. Es decir, se recortan en distinta proporción las diferentes partidas presupuestarias, con una mayor concentración en jubilaciones y salarios públicos, pero sin alterar propositivamente las funciones que cumple y el “modo de hacer las cosas” del sector público nacional.

Por otra parte, la ciudadanía tiene una baja opinión de la protección que ofrece y de los servicios que brinda el Estado. En el imaginario colectivo están instalados varios hechos negativos. Entre otros, el elevado costo de la política, la escasa transparencia, la falta de rumbo, el excesivo burocratismo y la insuficiente y baja calidad de los bienes y servicios que brinda el Estado. Con todo, una elevada proporción de la ciudadanía sigue ejerciendo sus demandas sobre el sector público, muchas veces sin esperanza, pero también sin alternativas.

Parece inevitable la necesidad de encarar el problema con una aproximación distinta y, en tal sentido, se orienta esta propuesta para la macroestructura del gobierno. Su objetivo central es organizar un Poder Ejecutivo Nacional con funciones claras y de ejecución posible, con una red estructurada de niveles de responsabilidad, apoyado en instrumentos de gestión modernos, orientado a servir a la ciudadanía con la máxima transparencia y ajustado a la restricción presupuestaria.

Cabe, sin embargo, destacar desde el inicio que este esfuerzo deberá ir acompañado de iniciativas similares en otros ámbitos de la institucionalidad pública. Entre ellos, los Poderes Legislativo y Judicial nacionales; los gobiernos provinciales y municipales, hoy día principales prestadores de los servicios directos a la ciudadanía; y el sistema de seguridad social. Al

respecto, tan sólo vale mencionar que casi dos tercios del gasto del sector público nacional está constituido por transferencias.

4. LA ESTRATEGIA DE CAMBIO

La modernización del Estado no es nada parecido a una sola gran reforma. Constituye un conjunto de modificaciones diversas, articuladas por una conducción estratégica en condiciones de combinar un liderazgo reformista fuerte con dosis de prudente gradualismo, consenso y arbitraje en las contiendas de intereses y luchas burocráticas. Tampoco admite la tesis de una reforma única, válida en todo tiempo y lugar y, menos aún, los enfoques modulares caracterizados por una serie de principios rígidos aplicados mecánicamente sobre cualquier tipo de organización.

Tampoco existen soluciones mágicas de vigencia inmediata. Algunas decisiones sobre hechos socialmente urticantes pueden ser símbolos importantes, pero no resuelven el problema. Por ello, dentro de las opciones posibles, se ha privilegiado un enfoque basado en una secuencia armónica de revisión de las funciones sustantivas, las normas de organización y los instrumentos de gestión.

Un primer tema es determinar si las funciones que cada organismo cumple son las que le corresponden o si, por el contrario, le sobran y/o le faltan funciones. En este sentido, se debe realizar una vasta tarea de revisión y simplificación normativa.

Segundo, la acumulación de reformas administrativas parciales y, en algunos casos las deficiencias de aplicación, han resultado en plantas de personal sumamente distorsionadas y sujetas a una multiplicidad de regímenes laborales, que demandan una clarificación de las relaciones laborales en relación con las verdaderas necesidades de la administración pública.

Por último, es necesario implantar institucionalmente un nuevo modelo de gestión por resultados. Los organismos públicos utilizan recursos

financieros, humanos y materiales (insumos) para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública con impacto sobre la sociedad (resultados). Los sistemas de evaluación de productos y de resultados, por ende, tienen connotaciones distintas. Mientras la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo al interior de cada organismo, el segundo tiene consecuencias que trascienden el ámbito propio del mismo. Así, cada organismo debe ordenar y focalizar sus prioridades identificando procesos, productos y beneficiarios como actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño gerencial.

B. REGLAS PARA LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DESCENTRALIZADA

Las modificaciones de la macroestructura realizadas en el marco de los procesos de reforma durante la década de los '90 fueron rápidamente degradadas y, en el corto plazo, se volvió a estructuras iguales o mayores a las originalmente reformadas. En ningún caso, se puso en cuestionamiento el paradigma organizativo que estaba por detrás de las organizaciones públicas, por lo tanto sólo se realizaron reformas de carácter reduccionista.

En este sentido, se impone la necesidad de producir una profunda revisión de las responsabilidades de los diferentes niveles de la Administración Nacional que implique el rediseño de las estructuras, la asignación de competencias y la refuncionalización de los niveles jerárquicos políticos y técnicos, a la vez que determine claramente qué funciones deben estar en la órbita de la administración central, cuáles en la administración descentralizada, los límites entre lo público y lo privado y las competencias entre todos los niveles de gobierno.

La nueva macroestructura del Estado debe operar como facilitadora de los cambios que se pretenden impulsar en términos de la responsabilización de los funcionarios públicos por los resultados de gestión frente a los ciudadanos, a la vez que convertirse en el marco de referencia para todo el accionar del Estado.

Con esta finalidad se definieron pocas y sencillas reglas para el rediseño institucional, en el supuesto de que éstas dotarán de una mayor consistencia al proceso de transformación del Estado, al establecer criterios racionales y homogéneos, como contraposición a la habitual modificación de estructuras a través de iniciativas más sujetas a coyunturas que a la definición de prioridades estratégicas.

1. REGLAS GENERALES PARA EL REDISEÑO INSTITUCIONAL

La propuesta de rediseño se basa en la aplicación de las cinco reglas generales que a continuación se detallan, junto con sus principales fundamentos.

a) Separar las funciones de conducción estratégica de las de ejecución

Esta regla establece una separación entre las funciones de formulación de políticas y las de ejecución de las mismas para todos los ámbitos del sector público nacional. En la organización vigente, la frontera entre unas y otras funciones no siempre es clara y los papeles propios de cada nivel organizativo confunden a menudo funciones de definición de políticas y las de gestión y ejecución de las mismas.

Con el objeto de garantizar una clara y efectiva diferenciación de funciones y responsabilidades se establece la constitución de un nivel político-estratégico (administración central), el cual estará encargado en cada ámbito sectorial de la formulación de políticas y ejercerá el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de la ejecución de las mismas. El nivel de la administración descentralizada, a su vez, tendrá la responsabilidad sobre la instrumentación de las políticas sustantivas en materia de producción de bienes y servicios, y de control y fiscalización.

b) Vincular el nivel político estratégico con el nivel de gestión mediante la definición de productos y resultados

Los mecanismos establecidos para realizar la articulación entre ambos niveles son la elaboración de modelos básicos de contratos³ a ser formalizados entre las instituciones de tutela (nivel político-estratégico) y la administración descentralizada. La implantación gradual de este tipo de

³ Modelo de Gestión por Resultados, Programa de Modernización de la Gestión Pública, abril 2001.

contratos permitirá establecer criterios de prioridad, identificar decisiones críticas y asignar recursos con base en prioridades. Por otra parte, la creación de la figura del “gerente de programa” como responsable de la consecución de las metas y resultados establecidos, también constituye un mecanismo de “interfase” técnico político, entre el nivel político-estratégico y la administración descentralizada.

c) Hacer más eficientes las áreas de apoyo administrativo al servicio de la gestión de las políticas sustantivas

La reducción de los recursos destinados a los servicios de apoyo administrativo supone, en primer lugar, establecer una clara delimitación de sus estructuras y procesos de producción. En este sentido, se prevé que cada ministerio realice procesos de reingeniería e informatización con el objeto de mejorar los tiempos y resultados de los procedimientos y, simultáneamente, reducir los recursos asignados a esas actividades. Complementariamente, los organismos rectores de los sistemas administrativos horizontales deberán instrumentar procesos de simplificación normativa. Asimismo, se deberá analizar la conveniencia de integrar los servicios de apoyo entre dos o más ministerios u organismos descentralizados.

d) Reducir un nivel de conducción política (Subsecretaría y cuerpos colegiados)

La aplicación de esta regla supone el acortamiento de la cadena de decisión. En el nivel político-estratégico sólo existirán dos niveles decisorios (Ministros y Secretarios) y en el caso de los Secretarios sólo existirán para los casos en que la amplitud de los temas ministeriales requiera la existencia de un segundo nivel sectorial o funcional. En lo referente a la administración descentralizada, los niveles decisorios deben responder a aspectos funcionales específicos, tendiéndose a simplificarlos. En este sentido, se deben reducir sustancialmente los cuerpos colegiados de conducción de las unidades de ejecución y de los entes de fiscalización y control.

e) Orientar las acciones a una mejora en la relación con el ciudadano

Es necesario disminuir los tiempos y mejorar la calidad de respuesta de la administración a la ciudadanía. Para ello se propone situar en el nivel de la administración descentralizada “ventanillas únicas virtuales” para simplificar el acceso a los servicios que presta el Estado. Similar tratamiento se sugiere para el caso de las oficinas del sector público nacional desplegadas en el territorio nacional. En ambos casos se apunta a la obtención de ahorros por la enajenación u optimización del uso de inmuebles y la unificación de los gastos operativos.

2. EL NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

El propósito fundamental al que se dirige el sistema de toma de decisiones en este nivel es generar desde el Estado la capacidad de definir los principales resultados vinculados a alcanzar la imagen objetivo relacionada con un proyecto - país de mediano y largo plazo, que opere como marco orientador y de coherencia al esfuerzo por desarrollarse y modernizarse.

La existencia de resultados definidos para los niveles de gestión y control es un requisito de estabilidad y es una condición para enfrentar la emergencia y evitar al término de cada gobierno los propósitos refundadores. Un enfoque sustentado por políticas de Estado reduce también la tentación de las oposiciones a juegos de suma negativa, hecho que las inclina a construir sus posibilidades de éxito en el fracaso global del gobierno de turno.

a) Funciones del nivel político estratégico

La función primaria de este nivel es doble. Por un lado, conduce las unidades de ejecución y los entes de fiscalización y control bajo su responsabilidad. Por otro, interactúa con otras organizaciones del nivel político-estratégico del sector público nacional y con los gobiernos provinciales para la armonización de las políticas públicas y para la consecución de los resultados de la gestión del Gobierno.

En el primer caso, el desarrollo de la función implica: uno, definir los lineamientos estratégicos para el área bajo su conducción; dos, acordar, en el marco de las políticas definidas, los resultados a alcanzar por las unidades de ejecución y los entes de fiscalización y control, bajo la modalidad de los Acuerdo-Programa a firmar con el Jefe de Gabinete de Ministros; tres, asignar los recursos en función del avance de los resultados acordados; y cuatro, evaluar el desempeño y el cumplimiento de metas, introduciendo los ajustes que correspondan.

El segundo componente de la función primaria varía según se trate de un ministerio o una secretaría. En el caso ministerial el desarrollo de la función implica: uno, presidir los gabinetes horizontales a los que fuera convocado por el Jefe de Gabinete de Ministros; y dos, conducir los consejos federales en los que le corresponda participar en representación del sector público nacional. Para los secretarios el desarrollo de esta función implica: uno, interactuar con los demás secretarios del ministerio que integra para compatibilizar acciones y resultados; y dos, coordinar sus tareas con otras secretarías del sector público nacional y con las áreas de los gobiernos provinciales y municipales según las necesidades.

En este nivel operarán los órganos rectores de los sistemas horizontales de gestión, en este caso los ministerios o secretarías correspondientes también deberán establecer los lineamientos generales para el funcionamiento de estos sistemas.

b) Normas para la estructuración del nivel político-estratégico

El nivel político-estratégico se compone de la Unidad Ministro y de las Unidades Secretario cuando corresponda. Para el cumplimiento de sus funciones cuentan con un área de apoyo sustantivo permanente y con servicios técnicos profesionales de carácter transitorio. El área de apoyo sustantivo permanente estará constituido como primer nivel de reporte a las autoridades políticas, por las direcciones nacionales y los órganos rectores de sistemas horizontales de gestión. El régimen se encuadrará bajo los

lineamientos del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) normado por el Decreto 993/91. Este régimen será jerarquizado a partir de la utilización de criterios restrictivos para la asignación de funciones ejecutivas, la introducción de compromisos de resultados de gestión y la adopción de sistemas que permitan criterios de evaluación de desempeño, objetivos y vinculados al cumplimiento de resultados.

La Unidad Ministro y la Unidad Secretario tendrán la asistencia de equipos de asesores, cuyas relaciones contractuales con el Estado, mediante el sistema de unidades retributivas o un régimen flexible de características similares, caducarán automáticamente con cada cambio de gestión. Asimismo en el nivel político estratégico se eliminarán los contratos de servicios y las necesidades de asesoramiento sólo podrán ser satisfechas mediante contratos de obra con clara definición de los productos a entregar.

Asimismo, la Unidad Ministro dispondrá de un Jefe de Gabinete de Asesores, con rango de Secretario, quien brindará asesoramiento político y conducirá los servicios administrativos de apoyo.

3. EL NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

En el nivel superior de la administración descentralizada se introduce la figura del gerente de programa, que combina atributos político-técnicos con capacidad de gestión. Esta es una figura nueva en la tradición administrativa del país, aunque su presencia es creciente en las administraciones públicas de otras naciones.

a) Funciones de los organismos del nivel descentralizado

La función primaria de este nivel es la producción directa de bienes y servicios o el ejercicio de tareas de fiscalización y control de terceros. En el primer caso, el desarrollo de la función implica: uno, diseñar el plan estratégico del organismo a su cargo y su plan operativo anual; dos, cumplir los resultados acordados con el nivel político-estratégico; tres, combinar insumos bajo las tecnologías más apropiadas para la producción de bienes y

servicios que permitan alcanzar los resultados previstos; cuatro, formular y operacionalizar su presupuesto y administrar los recursos; y cinco, rendir cuentas al nivel político-estratégico por los resultados de su gestión.

En el caso de los entes de fiscalización y control el desarrollo de la función implica: uno, diseñar el plan estratégico y el plan operativo anual del organismo; dos, rendir cuenta por los resultados de gestión acordados con el nivel político estratégico; tres, fiscalizar el cumplimiento por parte de terceros de los reglamentos y marcos regulatorios vigentes; cuatro, controlar la calidad de gestión y la administración de los recursos; y cinco, generar información para la evaluación de las políticas, marcos regulatorios y reglamentos.

b) Normas para la estructuración del nivel descentralizado

El nivel de responsabilidad superior es ejercido por los titulares de las unidades de ejecución y de los entes de fiscalización y control. Estos directivos se apoyarán para su gestión en plantas técnicas y administrativas.

El elemento distintivo en este nivel de la administración es un régimen laboral sujeto a reglas similares a las establecidas en la Ley de Contrato de Trabajo. Los cargos directivos serán cubiertos por períodos definidos, mediante concurso público y rendirán cuenta por resultados. Quienes ocupen dichos cargos no podrán ser removidos por decisión política, sino por incumplimiento de gestión. Para los demás niveles, la permanencia en el cargo, así como el progreso en la carrera estará sujeta al cumplimiento de metas y a la evaluación del desempeño por resultados.

4. INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN

La propuesta apunta a consolidar una gestión por resultados y con esta finalidad se destacan dos instrumentos de gestión. Uno, es el Acuerdo Programa establecido por la Ley 25.152 que vincula el nivel político-estratégico con la Jefatura del Gabinete de Ministros para la asignación de recursos en función de resultados.

El segundo instrumento es el Compromiso de Resultados de Gestión (CRG), imprescindible para ordenar y evaluar los resultados de la gestión, al interior de los organismos, definiendo compromisos recíprocos en la cadena de responsabilidad de las organizaciones públicas. En organizaciones públicas caracterizadas por la ausencia de un régimen de rendición de cuentas por resultados, este instrumento permite establecer en la cadena de la organización, Alta Dirección – Gerencias, Gerencias – Departamentos, Departamentos – Divisiones, una clara definición de resultados, plazos, y medios de verificación de cumplimiento como contracara de la asignación de recursos y un proceso de descentralización creciente de decisiones al interior de cada organización. Este instrumento se convierte en un soporte efectivo al proceso de instalación de los Acuerdos Programa.

Para el caso de los organismos que guardan estrecha relación con la atención directa al ciudadano, la “Carta Compromiso con el Ciudadano” es el instrumento que define un marco para esta relación⁴. En tal sentido, se hacen explícitos los derechos que asisten a los usuarios y los estándares que permiten medir y controlar las prestaciones de cada organismo.

⁴ Véase Carta Compromiso con el Ciudadano, Programa de Modernización de la Gestión Pública, abril 2001.

C. CRITERIOS PARA LA TOMA DE DECISIONES DE REORGANIZACIÓN

Aunque muchos tienden a pensar que el primer paso en la modernización del Estado es la fusión o eliminación de ministerios, resulta aconsejable recorrer un camino previo que puede aportar criterios de reorganización de la macroestructura del gobierno, evitando decisiones apresuradas cuando no improvisadas.

Por este motivo se ha propuesto progresar en dicho camino a partir, en primer lugar, de una discusión de las funciones a cumplir por las secretarías como célula organizativa de las funciones de gobierno. En segundo lugar, vale destacar que la estructura ministerial no es única ni permanente, más bien ella guarda relación con el programa de cada gobierno. Por ello, en vez de apuntar a una estructura ministerial “óptima” y duradera se propone adoptar el criterio de una estructura flexible que, a partir de la integración de secretarías temáticas, permita a cada administración decidir el número y la configuración de ministerios que mejor se adapte a su programa de gobierno. En tercer lugar, corresponde señalar la importancia de los mecanismos de coordinación horizontal (dentro del sector público nacional) y vertical (entre niveles de gobierno) como integrantes primordiales de cualquier esfuerzo de reorganización.

1. LA SECRETARÍA COMO CÉLULA ORGANIZATIVA

En la actualidad existen 45 secretarías temáticas en el sector público nacional. En este sentido, dentro del marco del presente trabajo se realizó una revisión de las funciones que cumplen sobre la base de las tareas que corresponden a las direcciones nacionales que las integran y los correspondientes programas presupuestarios que las sustentan. Esta tarea debería contrastarse tanto con la visión de los responsables de los Ministerios, como con la de expertos externos.

A su vez, decidir la macroestructura del sector público nacional es también definir los límites de su accionar. Ello requiere producir un análisis y revisión que intente dar luz sobre las siguientes cuestiones:

¿El programa o actividad sirve un interés público que se sigue considerando válido?

¿Existe un papel legítimo y necesario del gobierno en la responsabilidad por el programa o actividad?

¿Es apropiado el actual papel del sector público nacional, o el programa o actividad debería asignarse a otro nivel de gobierno?

¿El programa o actividad debería y podría ser transferido, total o parcialmente, al sector privado u organizaciones de la sociedad civil?

¿En el caso que el programa o actividad continúe, cómo se puede mejorar su eficiencia?

En sentido opuesto al anterior pueden existir funciones que, aún satisfaciendo las condiciones precedentes, actualmente no se cumplen.

Una vez producido este análisis debe procederse a una verificación de viabilidad financiera que permita establecer si el conjunto resultante de programas y actividades del sector público nacional es compatible con las posibilidades de financiamiento disponible. Si no lo fuera, deberá procederse por aproximaciones sucesivas para descartar actividades y programas o flexibilizar la restricción fiscal. En cualquier caso, es necesario evitar la atomización de los recursos por carencia de decisiones estratégicas.

2. LOS MINISTERIOS COMO INTEGRACIÓN VARIABLE DE SECRETARÍAS

Históricamente buena parte de los ministerios fueron concebidos como la cabeza de poderosos aparatos burocráticos con gran influencia sobre la sociedad vía la ejecución o provisión directa de bienes y servicios. Ello justificaba la concepción de ministerios de gran tamaño, poder y atribuciones

bastante compartimentadas de otras dependencias gubernamentales y dominados por lógicas endógenas y autosuficientes.

Los cambios ocurridos en la economía y su impacto sobre el Estado van dejando como anacrónicas estas formas de gobernar. Actualmente los ministerios viven tensionados por un conjunto de demandas en el ámbito real que los va obligando a dejar de ser inmensas maquinarias burocráticas que constituyen un mundo en si mismas. Por el contrario, los ministerios deben convertirse en núcleos más reducidos, ágiles y tecnificados y en condiciones de movilizar, de modo flexible, un conjunto muy amplio de instituciones, recursos e iniciativas provenientes, incluso, desde fuera del Gobierno. En tal sentido, es necesario combatir la imagen que asocia al número de ministerios con el tamaño de la burocracia.

En esta propuesta la estructura ministerial es algo parecido a un “modelo para armar” que, sin embargo, debe satisfacer ciertas restricciones. Primero, un número razonable de ministerios. Si el número es pequeño aumentan los problemas de coordinación dentro de cada ministerio, pero reduce las necesidades de coordinación con la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Presidencia de la Nación (menos interlocutores) y probablemente favorece la cohesión del Gobierno. Si se opta por muchos ministerios sucede lo contrario, aunque en este caso las necesidades de coordinación por áreas-problema pueden abordarse a través de gabinetes horizontales.

Segundo, deben respetarse las interrelaciones existentes entre secretarías ya que en algunos casos existen elementos vinculantes fuertes como es el caso, por ejemplo, de las secretarías relacionadas con la movilización y asignación de recursos financieros (ingresos, gastos y financiamiento). En este sentido cabe realizar un análisis de interdependencias entre secretarías con la finalidad de identificar aquellos subconjuntos que no sería conveniente desarticular.

Por último, pero no menos importante, la reorganización debe obedecer a los propósitos de las más altas autoridades ya que, aún para un mismo conjunto

de secretarías temáticas, existen énfasis que dependen del programa de gobierno y que pueden aconsejar distintas integraciones de secretarías. Es el caso, por ejemplo, de Ciencia y Tecnología que puede ser desde un ministerio a una secretaría integrada a un ministerio del área de la educación o de la economía. Con otras palabras, es inevitable tener que enfrentar este tipo de decisiones.

3. LAS ORGANIZACIONES DE COORDINACIÓN HORIZONTAL

El Estado, por lo general, se estructura por sectores de actividad y de manera temática. De esta manera se encuentran definidos ministerios como Salud, Educación o Infraestructura. Sin embargo, la sociedad y los ciudadanos se enfrentan y piden soluciones a problemas que lógicamente no se estructuran bajo una lógica sectorial, sino que son transversales a varios sectores.

La lucha contra las inundaciones, la pobreza, la delincuencia, entre otros problemas, no encuentran respuesta adecuada desde un sector del Estado, sino que implica el trabajo articulado de varias áreas de gobierno.

En este orden de ideas es que resulta imprescindible a través de adecuados mecanismos de coordinación horizontal vincular el trabajo de áreas afines.

Estos mecanismos dotan al trabajo gubernativo de una flexibilidad mayor, generalizan el hábito de orientarse por objetivos multisectoriales y permiten ir descubriendo, en la propia experiencia de gobernar, un número muy grande de duplicación de funciones y de choque de atribuciones de alto costo económico y muy dañinos para la fluidez y rapidez propia de una sociedad que se moderniza a mayor velocidad que el Estado.

Para el caso de políticas interinstitucionales, es decir aquellas que cortan transversalmente más de una organización, se formalizarán “gabinetes horizontales” de acuerdo con las necesidades del programa de gobierno. Los mismos no constituyen meras comisiones de trabajo, sino verdaderas estructuras “ad-hoc” con objetivos, metas y plazos establecidos formalmente.

Estos “gabinetes horizontales” estarán integrados por los Secretarios responsables de las áreas temáticas pertinentes a la resolución de un problema específico que requiere la participación de distintas áreas de gobierno, serán coordinados por la Jefatura de Gabinete de Ministros y presididos por el Ministro de mayor participación y más directa vinculación con el tema, quien deberá rendir cuenta de los objetivos alcanzados en los tiempos establecidos.

4. LAS ORGANIZACIONES DE COORDINACIÓN VERTICAL

Un país de organización federal requiere de organizaciones sectoriales de coordinación interjurisdiccional para armonizar las políticas nacionales con las atribuciones propias de las jurisdicciones provinciales y municipales. Más aún cuando buena parte de la ocupación pública, de la provisión directa de servicios y de la construcción de infraestructura ha sido transferida a los gobiernos provinciales y el sector público nacional opera importantes montos de transferencias a dichas jurisdicciones.

En la Argentina estas organizaciones interjurisdiccionales han adoptado mayoritariamente la modalidad de Consejos Federales, aunque en algunos casos tengan otros nombres. La experiencia acumulada se remonta a los años cincuenta y si bien muestra muchos fracasos, también revela episodios de funcionamiento razonable. Comparando unos y otros emergen tres puntos centrales para un funcionamiento efectivo.

- La vigencia real de una política sectorial que permita, además de contar con un derrotero común, precisar las atribuciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno.
- La disponibilidad de instrumentos que permitan llevar a cabo las políticas, cautelando la relación entre resultados y asignación de recursos.

- La construcción progresiva de una institucionalidad que haga posible operar con flexibilidad dentro de reglas estables y con respeto de los compromisos consensuados.

Los Consejos Federales deberán avanzar hacia mecanismos de programación presupuestaria y evaluación de resultados sobre las transferencias que realiza la Nación a las Provincias.