

LA IMPRESCINDIBLE RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

*Por el ingeniero Manuel A. Solanet
Instituto de Ética y Política Económica*

LA IMPRESCINDIBLE RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Por el Ing. MANUEL A. SOLANET

La duplicación del número de empleados públicos en los últimos 15 años no encuentra ningún justificativo posible. La digitalización y la automatización de los procesos administrativos, que abarca todas las actividades, permite reducir los planteles administrativos. Sin embargo ha ocurrido lo contrario en el Estado argentino, tanto en el gobierno nacional como también en provincias y municipios. Este crecimiento no se explica en nuevas funciones estatales, sino en los impulsos de la política o la propia burocracia para dar espacio al clientelismo o al copiamiento ideológico y partidario de áreas de gobierno. La reestatización de empresas sólo podría explicar una parte pequeña del crecimiento del empleo estatal de estos últimos años.

La Argentina tiene un nivel de gasto público excesivo. En los últimos doce años ha crecido desde un 30% del PBI en 2003 a un 46% en 2015. Este porcentaje no se redujo en 2016 sino que creció nuevamente. La gestión iniciada el 10 de diciembre de

2015 se propuso reducir el déficit fiscal y actuar sobre el gasto. Sin embargo, a pesar de estas buenas intenciones, no se advirtió un claro esfuerzo en ese sentido. De hecho el organigrama implantado para el Poder Ejecutivo Nacional ha sido el más frondoso en la historia del país. Se aumentó a 20 el número de ministerios y el “Mapa del Estado” confeccionado por el Ministerio de Modernización muestra 85 secretarías, 204 subsecretarías, 687 direcciones nacionales y generales, y 122 organismos descentralizados. Compárese esta exuberancia con la estructura de los gobiernos que administraban nuestro país hasta comienzos de los cuarenta, antes del advenimiento del peronismo. Había ocho ministerios, no existían las secretarías, sólo había un subsecretario por ministerio para coordinar la propia administración, y el total de direcciones nacionales no llegaba a 50. Los directores nacionales dependían directamente del ministro. El gasto público alcanzaba un 8% del Producto Bruto Interno.

El Estado argentino gasta mucho y además gasta mal, particularmente en sectores claves como la educación, la salud o la seguridad. De hecho en todas esas actividades en las que el Estado debiera tener un papel esencial, se ha producido un intenso desarrollo de prestaciones privadas solventadas por los propios ciudadanos. Se pagan impuestos para obtener esos servicios, pero al ser deficientes las personas y empresas resuelven duplicar su gasto para proveérselos privadamente.

Ya a mediados de los noventa los trabajos de FIEL mostraban la posibilidad de reducir la planta del Gobierno Nacional en el orden de un 35%. Con la apoyatura de aquellos estudios y siempre en el marco de un proceso integral de reforma administrativa, puede decirse que al haberse duplicado el empleo público hoy la reducción debería ser de no menos del 50%. Es probable que los gobiernos provinciales y municipales, que han crecido aún más que el nacional, presenten posibilidades de racionalización de igual o mayor significación.

La Argentina no puede aspirar a superar su crisis ni a entrar en un proceso de desarrollo sostenido si no cuenta con un Estado moderno y eficiente. Ningún país estaría en condiciones de asegurar un elevado nivel de vida a sus habitantes ni cubrir sus necesidades sociales, si una parte importante de sus recursos son empleados deficientemente. Por otro lado el gobierno es responsable del diseño y ejecución de las políticas públicas cuyo instrumento básico es el Estado, las que a su vez son determinantes de la organización social y del marco en que se desarrolla la actividad privada. No se puede por lo tanto aceptar que esta institución básica exponga, como en el caso argentino, una estructura burocratizada que ha crecido innecesariamente, sujeta a reglas y procedimientos ineficientes y con amplios espacios para la corrupción.

Durante la década del noventa se llevaron adelante las privatizaciones de empresas estatales como un capítulo relevante de la reforma del Estado. También se avanzó en las desregulaciones aunque con menos profundidad y con reversiones hacia el final de dicha década y particularmente durante 2002. La reforma previsional de 1995 fue también un capítulo destacado con miras a evitar el colapso del sistema de reparto y a introducir equidad y preservar la propiedad de los aportes. La crisis financiera, el *default*, la devaluación y la pesificación de 2002 pusieron en riesgo todas aquellas reformas y más tarde, bajo el impulso populista, demagógico y corrupto de la gestión kirchnerista, revirtieron muchas de ellas, particularmente la previsional.

Las reformas de la década del 90 no llegaron al Estado administrador. Persistieron las graves deficiencias de una burocracia ineficaz y no se alcanzó a lograr solvencia fiscal. Aunque más acotado, a partir de 1994 persistió un déficit fiscal del orden de 2,5% del PBI que se financió con endeudamiento, incrementando el riesgo país hasta destruir la confianza y provocar el *default* a fines de 2001. Un Estado deficitario y anticompetitivo era incompatible con una regla cambiaria y monetaria tan estricta como la convertibilidad. Podemos decir que el no haber avanzado con la

reforma del Estado administrador y burocrático ha sido una de las razones fundamentales de aquella crisis.

Se escucha frecuentemente referirse al alto costo impositivo en la Argentina. Se está tomando conciencia de que eso es consecuencia de un desborde del gasto público. Se llega así a configurar un reclamo social que recibirá con beneplácito todo intento de disminuir el peso del Estado y mejorar sus prestaciones.

En trabajos de la Fundación Libertad y Progreso se exponen políticas y medidas que encuadran dentro del concepto amplio de reforma del Estado. Es el caso de la reforma del Poder Judicial, la reforma educativa y la seguridad. En este documento se trata propiamente la reforma administrativa del Estado.

La reforma administrativa que proponemos

Las claves de esta reforma son:

- Concentrar la acción del Estado en sus funciones básicas e indelegables.
- Mejorar la calidad de los servicios que el Estado proporciona a la sociedad.
- Lograr eficiencia y efectividad del gobierno para servir a sus ciudadanos. Esto significa más y mejores servicios con el menor gasto posible.

Se considera que el logro de estos objetivos además de necesario, es también posible, tanto al nivel nacional, como en todas las provincias y municipios del país.

Frentes de acción de la reforma

La reforma administrativa del Estado puede exponerse como un conjunto de acciones simultáneas encaradas en dos frentes de acción.

1. Reforma de las reglas, normas laborales, métodos contables y tecnología administrativa para mejorar la eficiencia y la calidad del servicio estatal. En su conjunto las denominaremos “medidas de eficiencia”.
2. Cambio de la estructura de la organización, que denominaremos “reingeniería de la organización”, con el resultado de disminuir sustancialmente el número de unidades administrativas (ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones, entes descentralizados, etc.) y consiguientemente la reducción de cargos y personal.

Los procesos de reforma en Estados Unidos, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Australia pusieron más énfasis en las medidas de eficiencia que en los cambios en los organigramas y estructuras de gobierno. Las reducciones del personal y del gasto en esos países, resultaron más de los aumentos de eficiencia que de la simplificación de las estructuras. No es el mismo caso en la Argentina en donde se produjo un sostenido crecimiento y ramificación de las estructuras administrativas durante casi seis décadas, llegándose hoy a extremos notables. Esto ocurrió tanto en el gobierno nacional como en provincias y municipios. En la Argentina el proceso de reforma debe necesariamente pasar por la reestructuración del aparato estatal, además de las medidas de eficiencia.

Medidas de eficiencia

Este grupo de medidas comprende:

1. Reforma del régimen laboral en el sector público.
2. La introducción de un nuevo sistema de contabilidad pública y de control de gestión para ir a la gestión por resultados. Esto hará posible introducir incentivos en los contratos individuales y en los colectivos.

3. Introducción masiva de tecnología informática y la digitalización de trámites y expedientes en la administración, las compras, el control de gestión y la administración tributaria.
4. Desregulación, simplificación y supresión de trámites y requisitos innecesarios.
5. Descentralización y autonomía de gestión. Creación de competencia donde sea posible.
6. Tercerización y privatización.

Manejo y racionalización de los recursos humanos en la reforma

Uno de los cambios fundamentales propuestos es la sustitución del concepto de carrera administrativa por el de la contratación por tiempo determinado en los cargos con responsabilidad de conducción. El propósito es aproximarse a las modalidades del sector privado y aplicar mayor flexibilidad laboral. Se propone que los contratos laborales alcancen a todos los funcionarios con responsabilidad de unidades administrativas o con personal a cargo. El concepto de carrera administrativa se preserva para aquellas áreas de gobierno que requieren especialización. Son las fuerzas armadas; el cuerpo diplomático; el poder judicial y las fuerzas de seguridad. En estas áreas se sostiene también la existencia de escuelas y centros de instrucción específicos tales como las escuelas militares o el Instituto del Servicio Exterior.

La reducción de la excedida planta de personal del Estado es la cuestión más importante y la más delicada de la reforma. La jurisprudencia de la Corte Suprema dice que el derecho a la estabilidad en el empleo público establecido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, no es absoluto y que no puede estar

por encima del interés general. El Estado no debería obligarse a mantener empleados en funciones que se supriman por no ser necesarias o en tareas que requieran menos personal que el existente. Si los mantuviera pesaría sobre los contribuyentes y afectaría la competitividad de la producción local. Entendiendo esta lógica y percibiendo los efectos nocivos del exceso de gasto público, en varias ocasiones se dictaron normas que facilitaron intentos de reducir el empleo público. Se encuentra vigente la Ley 25.164 denominada Ley Marco de Regulación del Empleo Público, sancionada en 1999, que habilita los procesos de racionalización en la administración nacional. Su anexo en el Artículo 11 dice: *“El personal alcanzado por el régimen de estabilidad que resulte afectado por medidas de reestructuración que comporten la supresión de organismos, dependencias o de las funciones asignadas a las mismas, con la eliminación de los respectivos cargos, será reubicado en las condiciones reglamentarias que se establezcan. A este objeto se garantizará la incorporación del agente afectado para ocupar cargos vacantes. Asimismo en los convenios colectivos de trabajo se preverán acciones de reconversión laboral que permitan al agente insertarse en dichos cargos. En el supuesto de no concretarse la reubicación, el agente quedará en situación de disponibilidad. El período de disponibilidad se asignará según la antigüedad del trabajador, no pudiendo ser menor a seis meses ni mayor a doce meses. Si durante el período de disponibilidad se produjeran vacantes en la Administración Pública Central y Organismos descentralizados, deberá priorizarse el trabajador que se encuentre en situación de disponibilidad para la cobertura de dichas vacantes. Vencido el término de la disponibilidad, sin que haya sido reubicado, o en el caso que el agente rehusare el ofrecimiento de ocupar un cargo o no existieran vacantes, se producirá la baja, generándose el derecho a percibir una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último*

año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor ...“. Luego agrega en su Artículo 14: *“Los organismos o dependencias suprimidos y los cargos o funciones eliminados no podrán ser creados nuevamente, ni con la misma asignación ni con otra distinta por un plazo de dos años a partir de la fecha de su supresión.”* Esta disposición parecería limitar el alcance de una racionalización administrativa, aunque en rigor no lo hace. No habría una sustitución de una unidad por otra que cumpla las mismas funciones, sino una verdadera revisión y simplificación de funciones al diseñarse la nueva estructura.

Diseñada la nueva estructura (ver organigrama propuesto para el Gobierno Nacional) y asignadas las dotaciones, quedarán definidos los cargos a cubrir. En la transición la totalidad del personal quedará en disponibilidad.

Aprobada formalmente la estructura, los nuevos ministros reencasillarán el personal, dando prioridad a los que ya estaban y seleccionándolos por sus méritos y especialización.

Todos aquellos que no encuadren en la nueva estructura quedarán bajo el régimen de disponibilidad de acuerdo con la Ley 25.164. Podrían mejorarse las condiciones previstas en dicha ley, por ejemplo:

- Un subsidio a cargo del Estado para cubrir los costos de un programa de capacitación en el nuevo empleo.
- Exención de los aportes patronales por dos años al nuevo empleador privado.

En esta propuesta se postula que los cargos de Director Nacional, Director General, presidentes de organismos descentralizados y todo cargo que tenga responsabilidad de conducción de unidades administrativas, sean cubiertos por concurso y mediante contratos con una duración de cinco años. Los concursos deberán ser abiertos a postulantes no pertenecientes a la administración

pública y se valorará el desempeño en el cargo concursado en caso que el funcionario saliente se postule para la continuación.

Las condiciones de los concursos así como el contenido de los contratos deberán ser definidos por cada ministro y deberán respetar las pautas establecidas por la Unidad Ejecutora de Reforma Administrativa. Los contratos contendrán metas y resultados a obtener tanto por la unidad administrativa a cargo como por el desempeño del contratado. El grado de cumplimiento de esos resultados influirá en la remuneración del funcionario y en la calificación a tener en cuenta en el concurso para la renovación del contrato.

Por razones prácticas en la transición, la primera designación para los cargos luego de la reforma, podrá por una única vez y por un lapso máximo de dos años, ser realizada sin el procedimiento de concurso, por cada uno de los ministros respectivos, seleccionando el nuevo funcionario entre los que están en disponibilidad, teniendo en cuenta las funciones requeridas por el nuevo cargo.

En los organismos descentralizados se propone que rija la Ley de Contrato de Trabajo y regímenes con mayor flexibilidad en el futuro.

Cambio en la contabilidad pública

La introducción de una contabilidad pública aplicable a la medición de resultados, utilizada a su vez para la incorporación de incentivos, fue preanunciada en distintas leyes, pero solo quedó en enunciados. La Ley de Administración Financiera (1992), actualmente vigente, incluye entre sus objetivos “desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, útil para la

dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas” (art. 4° inc. c). Sin embargo esta disposición no fue reglamentada y nunca se puso en práctica.

La contabilidad pública deberá introducir las reglas usuales vigentes de la contabilidad privada. Deberá sustituirse el criterio de lo percibido por el de lo devengado. Las pérdidas patrimoniales deberán reflejarse e incidir en el déficit. El sector público deberá presentar balances que concilien con el Estado de resultados. La “ingeniería contable” deberá erradicarse como herramienta para disimular erogaciones o crear ingresos.

La contabilidad deberá hacer posible la medición de resultados por cada unidad administrativa y también deberá producir índices aplicables a mediciones de eficiencia de gestión. Esto está relacionado con la aplicación del nuevo sistema de contratos laborales con incentivos y premios por la consecución de objetivos.

La propuesta de reforma administrativa debe tener en cuenta que no son iguales las posibilidades de introducción de reformas según sea el tipo de función administrativa. Por ejemplo, sería extremadamente complejo introducir premios por resultados en las áreas que diseñan, supervisan y revisan políticas públicas, incluida la función de legislar. Esto comprende la cúpula del poder ejecutivo (el Presidente, los ministros, secretarios y subsecretarios) y sus asesores, los legisladores y sus asesores, y una cantidad importante de direcciones sustantivas dentro de los ministerios. La medición de resultados para aplicar premios o incentivos, no es prácticamente posible en esas funciones. Esto no quiere decir que éstos no logren resultados y que inclusive puedan juzgarse como buenos o malos. Pero este juicio es cualitativo, o bien resulta de muchas circunstancias superpuestas que no pueden independizarse y medirse, para aplicar premios que puedan inducir más eficiencia.

Por lo contrario, la gestión por resultados es perfectamente aplicable a las áreas que administran regulaciones y a las que prestan servicios. Entran en esta categoría, por ejemplo, todos los entes reguladores de servicios públicos, los registros (de la Propiedad Inmueble, automotor, propiedad industrial, etc.), la Comisión Nacional de Valores, el Banco Central (superintendencia bancaria), las escuelas, institutos y universidades, los hospitales, asilos, museos, bibliotecas, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, la Policía, la Administración de Finanzas Públicas (recaudación de impuestos y aduana), la Anses, las direcciones de apoyo de la propia administración (asuntos legales, personal, despacho, sistemas, prensa, protocolo, etc.), las obras sociales, el PAMI, Vialidad, Parques Nacionales, y muchos otros. Estas áreas son justamente las que demandan mayor cantidad de empleo público.

Se deberían buscar economías de escala en los procesos comunes de los organismos estatales, integrando jurisdicciones y agencias. Para evitar altas inversiones en tecnología, se relevará la capacidad instalada para identificar las mejores prácticas y aprovecharlas.

Uno de los objetivos principales del gobierno electrónico es la reducción de la brecha digital. Se debe facilitar el acceso de los ciudadanos a toda la información y los servicios del gobierno, más allá de su localización geográfica y su nivel socioeconómico y educativo. Por el otro, brindará a la población conocimientos mínimos sobre el uso de tecnología para su desarrollo cultural y su inserción en la nueva economía.

Competencia y autonomía de gestión

Dentro de las medidas de eficiencia deben mencionarse también las de una mayor autonomía y responsabilidad de gestión. Se trata de dar mayor autonomía de decisión a los funcionarios pero

a la vez introducir mayor transparencia y competencia. Se deben sustituir las reglas rígidas que históricamente se han introducido con el objetivo de evitar la corrupción pero que sólo han logrado crearle más espacio.

La introducción de autonomía y competencia es plenamente aplicable a unidades de servicios en grandes urbes. Es el caso de las escuelas y hospitales autogestionados. Para hacerlo posible es necesario que todos los servicios prestados sean retribuidos por quienes los reciben. El subsidio estatal debe canalizarse hacia quienes demandan y no hacia la oferta. En caso que se desee mantener la gratuidad, por ejemplo en la salud para quienes no puedan acceder a una obra social o medicina prepaga, el gobierno deberá proveer de un seguro de salud. En escuelas utilizar el sistema de subsidiar a las familias con hijos en edad escolar, para que elijan y paguen la escuela que deseen.

Reestructuración de la organización

El otro frente de la reforma administrativa es el de la modificación del actual organigrama del gobierno por un nuevo diseño más simple y eficiente.

Los criterios principales son:

- reducir el número de niveles y de unidades administrativas en cada área de gobierno;
- disminuir la cantidad de personal y simplificar la estructura de cada unidad, respetando pautas de mayor eficiencia y productividad;
- definir los objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa de manera que no haya superposiciones, ni conflictos, ni vacíos de responsabilidad.

Se deberá verificar que el conjunto de funciones y cometidos cubra las demandas de la Constitución Nacional y las leyes vigentes. Las remuneraciones se deben establecer de acuerdo con el mercado de trabajo para tareas y responsabilidades similares, con un criterio de eficiencia y equidad.

La reingeniería es de aplicación en todos los componentes de la administración gubernamental. La superposición de funciones y el exceso de niveles de decisión afecta principalmente las decisiones y diluye las responsabilidades.

Una nueva estructura

La estructura del Poder Ejecutivo Nacional propuesta responde al denominado criterio de diseño “base cero”. No se parte de la organización existente, sino que se diseña otra nueva que responda al objetivo de cubrir, con criterios modernos y eficientes de administración, todas las funciones gubernamentales establecidas en la Constitución Nacional y las leyes vigentes. No debe haber superposiciones sino claridad en las líneas de decisión. El diseño base cero hace posible superar las deformaciones acumuladas en la organización actual.

La tarea del diseño base cero comenzó por la identificación de las funciones que debe cumplir el Estado y en particular la Administración Nacional. Las definiciones básicas están en la Constitución Nacional y en la legislación vigente, la que incluye leyes, decretos y normas regulatorias. La identificación de funciones requirió conocimiento y experiencia de la gestión de gobierno y no ha dejado de lado el marco filosófico con que se concibe esa gestión. El principio rector en ese sentido, es la aplicación del principio de subsidiaridad: El Estado no realizará las funciones que pueda desarrollar el sector privado; el gobierno nacional no

asumirá las funciones que puedan tomar más eficazmente los gobiernos provinciales y el mismo criterio entre éstos y los gobiernos municipales.

La identificación de las funciones en cada nivel de gobierno permite evitar la creación de unidades administrativas que no atiendan una función y también verificar que una misma función no sea cubierta por más de una unidad administrativa.

La utilización del criterio base cero implica diseñar una nueva administración y no meramente modificar la existente. A la hora de instrumentar esa reforma se logrará una mejor ejecución en comparación con las reformas que sólo persiguen eliminar o modificar componentes de una organización existente. Las resistencias en este último caso son mayores, particularmente cuando las reformas no son integrales y simultáneas sino paso a paso. En cada paso toda la resistencia se concentra en la unidad a suprimir y pueden impedir en los hechos que se avance en reformas necesarias y que reclaman la sociedad y el sentido común. En definitiva, la aplicación de un diseño base cero hace también políticamente más fácil la reforma.

Reducción del número de niveles en la pirámide administrativa

El esquema vigente en el gobierno nacional hasta la década del 40 contaba sólo con tres niveles. Actualmente la administración nacional comprende cinco niveles, a saber: presidente, ministro, secretario, subsecretario y director nacional. En la organización propuesta se reduce a cuatro niveles: presidente, ministro, viceministro y director nacional.

Las nuevas organizaciones administrativas tienden a disminuir el número de niveles intentando evitar el factor de multipli-

cación piramidal. Cada unidad en un nivel debe justificar dos o más unidades en el nivel inmediato inferior y esto determina que cuando se incorpora un nivel adicional no se suma sino que se multiplica el tamaño de la organización. En los últimos 70 años la Administración Nacional produjo este efecto sucesivamente al incorporar niveles adicionales innecesarios.

El cargo de Vicepresidente no constituye un nivel por estar fuera de línea.

Por debajo de los directores nacionales podrá haber subdirectores, pero no constituirán unidades independientes.

Líneas definidas de responsabilidad en cada decisión

Las organizaciones administrativas deben tener líneas bien claras y definidas por las cuales transita cada decisión. Esto sólo puede lograrse si en cada nivel hay un solo funcionario que sea el responsable principal de una determinada función o tema. Si esto no ocurre y existen áreas distintas a un mismo nivel que tratan con igual responsabilidad un mismo tema, surgen conflictos que requieren el arbitraje del nivel inmediato superior y además es imposible deslindar responsabilidades y méritos.

La superposición de líneas de decisión ha sido y es una característica de la administración Nacional en la Argentina. Esto ocurre con las secretarías de la Presidencia de la Nación, que cubren temas tratados en los ministerios y en la gestión de Mauricio Macri se produce entre varios ministerios que administran temas de política económica.

La propuesta de reforma establece que existe un solo gabinete y que cada ministerio tiene la responsabilidad principal (entiende) en los temas de su área. Otros ministerios pueden “intervenir” o “participar”, pero el principal responsable “entiende”.

Se han incorporado a la Jefatura de Gabinete las tareas de una nueva Dirección Nacional de la Función Pública y la coordinación general de la informática del Poder Ejecutivo Nacional.

Ramificación administrativa limitada y eficiente

Un criterio moderno de buena administración establece que de cada unidad administrativa superior no debe depender un número excesivo de unidades inferiores. Se trata de reducir la ramificación y además evitar la pérdida de eficiencia que se produce cuando un funcionario debe conducir y controlar un número excesivo de unidades inferiores. En esta propuesta se ha fijado un número máximo de 8 unidades dependientes de una unidad superior.

Funciones sustantivas y funciones de apoyo

Las funciones sustantivas son las que hacen a la gestión del gobierno. Incluyen la formulación de políticas, el planeamiento, la elaboración de leyes, decretos y normas de gobierno, el control y aplicación de estas leyes y las regulaciones en general, además de la administración de los servicios públicos si los hubiere.

Las funciones de apoyo son las que atienden las necesidades de la propia administración. Son las de asistencia jurídica, despacho de los trámites y circulación de expedientes, contabilidad, administración del personal y recursos humanos, protocolo, prensa e informática, por mencionar las más relevantes.

Las funciones y las responsabilidades de las unidades sustantivas son únicas y no se deben repetir en distintos ministerios. Por lo contrario, las funciones de las unidades de apoyo se repiten en cada ministerio.

Las funciones sustantivas estarán a cargo de los directores nacionales, los que a su vez dependerán de los viceministros, y estos de los Ministros. Las funciones de apoyo estarán a cargo de las Direcciones Generales, dependientes de un Coordinador General con rango de Viceministro.

Dado el tamaño limitado de algunos ministerios, se ha considerado que cuenten con unidades de apoyo, o sea Direcciones Generales, en común con otros.

Asesores

Los asesores no están formalmente en las líneas de decisión. Asisten con sus conocimientos al funcionario asesorado. Puede existir conflicto entre las opiniones de un asesor y la de un funcionario de línea ubicado por debajo del asesorado. Este conflicto es tanto más delicado cuanto mayor es el nivel y la representatividad de ese funcionario inferior. Por este motivo, en esta propuesta no se incorporan asesores en la Presidencia de la Nación. Los asesores del Presidente son sus ministros.

Se propone que los ministros dispongan cada uno de cuatro cargos de asesores, fuera de línea, en asistencia a su gestión. Para cada viceministro se propone dos cargos de asesores.

Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados son unidades con autonomía administrativa. En general tienen por función prestar servicios o controlar regulaciones.

Los organismos descentralizados deben contar con su propia estructura administrativa, aunque dependerán de un viceministro. Es sin duda conveniente que sean conducidos unipersonalmente

y no por órganos colegiados. La estructura de estos organismos seguirá pautas propias en cada caso, adoptando criterios propios de la actividad privada.

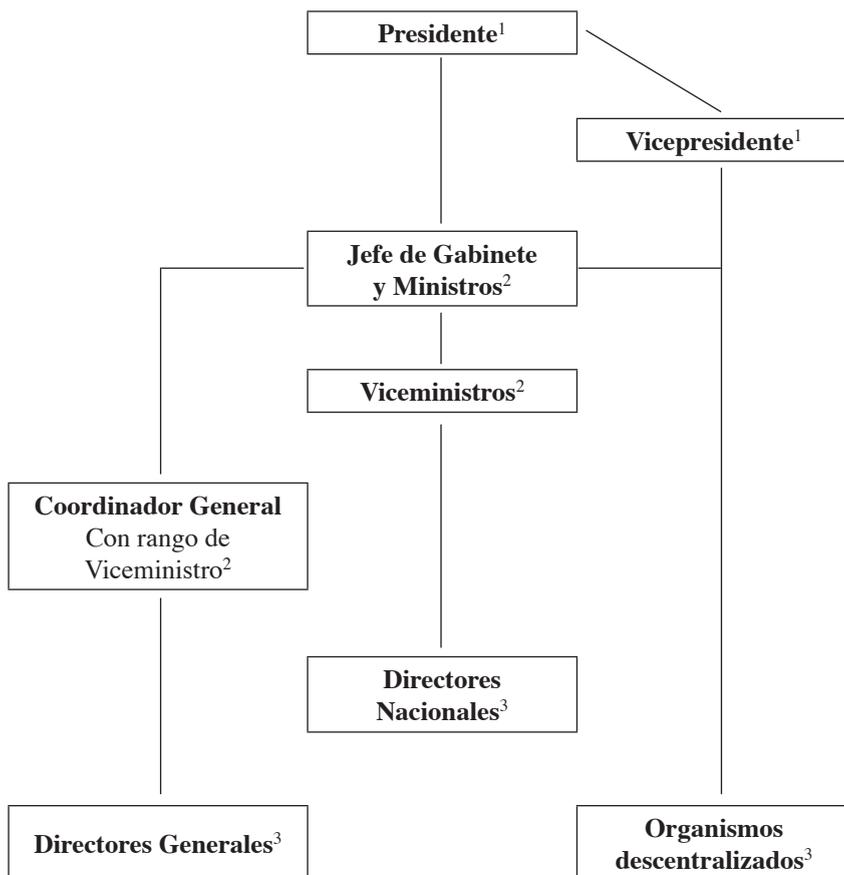
Cargos políticos y cargos de selección profesional

Los cargos políticos son aquellos cubiertos por designación discrecional del funcionario superior, el que a su vez responde a la fuerza política o a la confianza de quien resultó elegido por las vías constitucionales para ejercer por un período de gobierno.

Debe aceptarse que un gobierno cubra los cargos de confianza del más alto nivel con funcionarios que respondan a las ideas propuestas o que tengan lealtades con el partido en el poder. Sin embargo debe limitarse la penetración de este tipo de designaciones en la estructura administrativa a fin de darle una continuidad y profesionalidad mínimas que hacen a la esencia de un buen gobierno.

En esta propuesta se recomienda definir como cargos políticos a los de los Ministros y Viceministros. El caso de los Directores Nacionales y de los presidentes o administradores de organismos descentralizados debe encuadrar preferiblemente en mecanismos de contratación, por concurso. Debe reconocerse sin embargo que ciertas direcciones nacionales u organismos cumplen funciones que por su importancia y alcance político deberían reservarse a designaciones políticas. Los demás cargos se cubrirán por selección profesional y bajo reglas que se proponen en este trabajo.

Estructura administrativa del Poder Ejecutivo Nacional



¹ Electivo

² Político

³ Selección por concurso

La estructura propuesta para el Poder Ejecutivo Nacional

Del presidente de la Nación dependerán:

- El Jefe de Gabinete;
- Seis ministerios: del Interior y Justicia; de Relaciones Exteriores y Culto; de Economía y Trabajo; de Cultura, Educación y Tecnología; de Salud y Acción Social; de Defensa.

Cada ministerio contendrá por debajo del Ministro, unidades administrativas en dos niveles: Viceministros; Direcciones Nacionales. En jurisdicción de cada ministerio, estarán además los Organismos Descentralizados con dependencia de los viceministros. Habrá además en cada ministerio un Coordinador General con rango de Viceministro, que tendrá a su cargo la supervisión de todas las direcciones generales de apoyo y la administración del ministerio.

La estructura propuesta es la siguiente:

Jefatura de Gabinete

- Vicejefe de Gabinete de Ministros: Dirección Nacional Legal y Técnica, Dirección Nacional de la Función Pública, Dirección Nacional de Informática. Organismo: Sindicatura General de la Nación, que tendrá dependencia funcional de la Jefatura de Gabinete, aunque contará con su propia estructura de apoyo administrativo y legal.
- Unidad Ejecutora de la Reforma del Estado: Su duración estará limitada a la duración del proceso de reforma, estimándose en un año.

Ministerio del Interior y Justicia

- Viceministro del Interior: Dirección Nacional de Asuntos Institucionales; Dirección Nacional de Provincias; Organismos: Dirección Nacional de Migraciones; Archivo General de la Nación; Registro Nacional de las Personas.
- Viceministro de Justicia: Dirección Nacional de Asuntos Registrales; Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios; Dirección Nacional de Procuración del Tesoro de la Nación; Dirección Nacional de Escribanía General del Gobierno de la Nación; Dirección Nacional de Derechos Humanos. Organismos: Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios; Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor; Boletín Oficial; Registro de Reincidencia y Estadística Criminal; Registro de Antecedentes de Tránsito; Inspección General de Justicia; Servicio Penitenciario Federal.
- Viceministro de Seguridad Interior: Organismos: Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval.
- Viceministro de Inteligencia de Estado.
- Viceministro de Medios de Comunicación: Organismo: Servicio Oficial de Radiodifusión.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

- Viceministro de Relaciones Exteriores: Dirección Nacional de Asuntos Europeos; Dirección Nacional de Asuntos Africanos y del Medio Oriente; Dirección Nacional de Asuntos Asiáticos y de Oceanía; Dirección Nacional de Asuntos de América del Norte, Central y Caribe; Dirección Nacional de Asuntos de América del Sur; Dirección Nacional de Organismos Internacionales y Dirección Na-

cional de Relaciones Institucionales y Culturales. Organismo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

- Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales: Dirección Nacional de Promoción del Comercio Exterior; Dirección Nacional de Cooperación Económica; Dirección Nacional de Integración Económica Americana.
- Viceministro de Culto: Dirección Nacional de Culto Católico; Dirección Nacional de Registro Nacional de Cultos.

Ministerio de Economía y Trabajo:

- Viceministro de Hacienda: Dirección Nacional de Presupuesto; Dirección Nacional de Tesorería; Dirección Nacional de Contaduría; Dirección Nacional de Crédito Público; Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias; Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado. Organismo: Administración Federal de Ingresos Públicos; Administradora de Bienes del Estado.
- Viceministro de Política Económica: Dirección Nacional de Política Macroeconómica; Dirección Nacional de Política Tributaria; Dirección Nacional de Finanzas; Dirección Nacional de Comercio Exterior. Organismos: Comisión Nacional de Valores; Superintendencia de Seguros; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Viceministro de Industria y Comercio: Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor; Dirección Nacional de Industria; Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa; Organismos: Tribunal de Defensa de la Competencia; Instituto Nacional de la

Propiedad Industrial; Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera.

- Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca: Dirección Nacional de Agricultura; Dirección Nacional de Ganadería; Dirección Nacional de Pesca. Organismo: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); Instituto Nacional de Semillas (INASE)
- Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de él la Dirección Nacional de Recursos Naturales, Dirección Nacional de Control de la Contaminación. Organismos: Agencia de Protección del Medio Ambiente (APMA); Administración de Parques Nacionales.
- Viceministro de Infraestructura y Servicios: Dirección Nacional de Transporte y Puertos; Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento; Dirección Nacional de Comunicaciones. Organismos: Dirección Nacional de Vialidad; Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS); Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV); Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA); Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA); Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT); Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC); Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).
- Viceministro de Energía y Minería: la Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Dirección Nacional de Minería; Organismos: Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS); Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE); Autoridad Regulatoria Nuclear.

- Viceministro de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Relaciones Laborales; Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social; Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. Organismos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS); Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART).

Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología:

- Viceministro de Educación: Dirección Nacional de Educación General Básica y Media; Dirección Nacional de Educación Superior; Dirección Nacional de Educación Tecnológica. Organismos: Universidades Nacionales; Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE); Instituto de Financiamiento Educativo y Crédito; Academias Nacionales.
- Viceministro de Cultura: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico; Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.
- Viceministro de Ciencia y Tecnología: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico; Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

Ministerio de Salud y Acción Social:

- Viceministro de Salud y de él dependen la Dirección Nacional de Medicina Sanitaria; Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud; Dirección Nacional de Regulación y Control; Dirección Nacional de Programas Sociales. Organismos: Instituto Nacional Central Único de Ablación e Implante (INCUCAI); Administra-

ción Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); Superintendencia de Seguros de Salud (SSS);

- Viceministro de Acción Social y de él dependen el Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) y el Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS).

Ministerio de Defensa:

- Viceministro de Defensa: Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa; Organismos: Consejo Supremo de las FF.AA.; Tribunal Superior de Honor; Consejo de Guerra Permanente; Instituto Geográfico Militar; Registro Nacional de Armas; Auditoría General de las FF.AA.; Obispado Castrense; Subdirección Nacional del Antártico.
- Estado Mayor Conjunto: Estado Mayor General de Ejército; Estado Mayor General de la Armada; Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

Unidades de apoyo

Las tareas de apoyo administrativo a la estructura de la administración centralizada en cada ministerio, estarán a cargo de las Direcciones Generales dependientes del Coordinador General con rango de Viceministro, que dependerá directamente del Ministro. Las Direcciones Generales son:

- Dirección General de Administración.
- Dirección General de Asuntos Legales.
- Dirección General de Prensa y Protocolo.

- Dirección General de Secretaría y Despacho.
- Dirección General de Informática.

Las Direcciones Generales del Ministerio del Interior y Justicia prestarán asimismo el servicio a la Presidencia de la Nación y a la Jefatura de Gabinete.

La Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete

El Presidente de la Nación ejerce el mandato constitucional de conducir el Poder Ejecutivo Nacional, con el apoyo de sus ministros. En esta definición están abarcadas las misiones y funciones del cargo, las que engloban la totalidad de las establecidas para sus ministros. Siendo el Presidente quien suscribe los decretos y los proyectos de ley elevados por el Ejecutivo al Parlamento, su responsabilidad es primaria en todos los temas sustantivos que requieran su firma.

En esta propuesta de reforma se retorna al principio de que los ministros son a su vez los únicos asesores formales del Presidente dentro de la estructura del gobierno. Por este motivo, la estructura organizativa de la Presidencia es sumamente reducida y sólo la suficiente para el apoyo adecuado a la tarea presidencial. El Vicepresidente utiliza esa misma estructura y la que le provee el Senado de la Nación en su función de presidirlo.

El Presidente dispondrá de una planta propia de apoyo de 100 personas, distribuidas en las siguientes funciones: secretaría privada; ceremonial; prensa; transporte; Casa Militar; servicios; Residencia Presidencial de Olivos.

Las funciones de apoyo de la Presidencia: Administración; Asuntos Legales e Informática, serán suministradas por las respectivas direcciones generales del Ministerio del Interior.

La seguridad del Presidente estará provista por los servicios de la Policía Federal, más allá de las funciones de la Casa Militar, que a su vez tendrá a su cargo las cuestiones de ceremonial militar propias del Presidente.

La Jefatura de Gabinete de Ministros tiene como responsabilidad ejercer las atribuciones especificadas en los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional y que antes de la reforma del año 1994 eran atribuciones del Presidente de la Nación. El Presidente de la Nación sigue siendo el Poder Administrador que, en aspectos instrumentales opera a través del Jefe de Gabinete de Ministros. En tal sentido, el primer inciso del artículo 99 de la Constitución Nacional expresa “El Presidente de la Nación es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”.

Las tareas y responsabilidades que antes de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 correspondían exclusivamente al Poder Ejecutivo deben desdoblarse entre el Presidente de la Nación y el Jefe de Gabinete de Ministros.

Estructura actual y propuesta del Poder Ejecutivo Nacional

	Actual	Propuesta
Ministros y Jefe de Gabinete	21	7
Viceministros	-	23
Secretarios	85	-
Subsecretarios	204	-
Direcciones Nacionales y Generales	687	91
Institutos y Organismos	122*	98
Total unidades administrativas	1119	219

*No incluye las universidades y las academias nacionales

Instrumentación de la reforma y transición

A los efectos de instrumentar la reforma se propone crear una Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA) presidida por un funcionario con rango de Viceministro y dependiente del Jefe de Gabinete de Ministros. Esta UERA estará integrada por funcionarios designados uno por cada Ministerio. La Unidad Ejecutora debería contratar asesoramiento especializado, para el mejor cumplimiento de su función.

Se propone que esta Unidad Ejecutora tenga una duración de doce meses a partir de la promulgación de la ley de reforma y que tenga por misión conducir y supervisar la instrumentación de la reforma, comprendiendo: a) La preparación de proyectos de ley y normas laborales y reglas que regirán en las relaciones y tareas del personal de la Administración Nacional; b) la aprobación de los contratos tipo para cargos de directores nacionales y generales, y responsables de unidades administrativas, con la inclusión de incentivos por cumplimiento de resultados acordes a los objetivos y metas; c) la aprobación de las dotaciones de personal, su nivel jerárquico y remuneraciones, de los Organismos Descentralizados de la nueva estructura de la Administración Nacional, cumpliendo con los límites presupuestarios que se fijen; y d) las normas y procedimientos de la contabilidad por resultados, a ser aplicada en el ámbito de la Administración Nacional.

Las tareas a) y b) podrían finalizar en un plazo corto, por ejemplo 45 días; la tarea c) podría extenderse por 120 días y la tarea d) no debería requerir más de 180 días.

La instrumentación de la reforma debe comenzar por la aprobación legal de la nueva estructura y la consecuente declaración en disponibilidad a la totalidad del personal de la Administración Nacional, con excepción del personal uniformado de las fuerzas armadas y de seguridad, el cuerpo diplomático, los funcionarios con cargos electivos y el personal del Poder Judicial.

Cada uno de los nuevos Ministros deberá designar las personas para cada cargo establecido en su nueva estructura. A esos efectos deberá seleccionar entre el personal en disponibilidad teniendo en cuenta sus antecedentes y especialización. Una vez completadas estas designaciones así como las de Viceministros y presidentes o administradores de Organismos Descentralizados, caducarán las actuales estructuras y entrarán en vigencia las nuevas. Los funcionarios con rango de Secretario y Subsecretario al momento de la promulgación de la ley de reforma, así como las máximas autoridades de organismos descentralizados que no sean designados en la nueva estructura cesarán en sus cargos a la fecha de entrada en vigencia de la nueva estructura.

El personal en disponibilidad que, a la fecha de entrada en vigencia de la nueva estructura no hubiera sido designado en la nueva, continuará cobrando sus haberes por el plazo de seis meses si su antigüedad no superara los diez años; por el plazo de nueve meses si su antigüedad fuera entre diez y veinte años y por el plazo de doce meses si su antigüedad superara los veinte años¹. Vencidos dichos plazos sin que el agente hubiera sido reubicado en la nueva estructura, percibirá una indemnización equivalente al último salario mensual percibido, multiplicado por el número de años de antigüedad, y quedará desvinculado de la Administración Nacional.

Las empresas o cualquier tipo de empleador del sector privado que contrate a personal en disponibilidad no designado en la nueva estructura, tendrá un crédito fiscal que podrá utilizar para cancelar cualquier obligación tributaria con el Estado Nacional, equivalente al 100% de los aportes patronales que se devenguen por los primeros dos años de contratación, por los conceptos de jubilación, asignaciones familiares, INSSJyP y Fondo Nacional del Empleo. Además, el nuevo empleador tendrá un crédito fiscal

¹ Artículo 11 de la Ley N° 25.164.

de hasta 10 MOPRES por gastos que realice en cursos de capacitación para dicho empleado.

La Unidad Ejecutora de Reforma Administrativa abrirá un registro de Organizaciones No Gubernamentales que quieran dar ocupación no remunerada a empleados en disponibilidad durante el plazo de percepción de haberes sin asistencia al trabajo. Pondrá a disposición de dichas entidades el listado de personas en disponibilidad, con sus antecedentes.

Reformas administrativas en los gobiernos provinciales

Se propone que los acuerdos que el Gobierno Nacional lleve a cabo con gobiernos provinciales, deberán condicionarse a que se realicen reformas en la administración provincial respectiva, del mismo carácter que la dispuesta en esta propuesta. Esta es una cuestión de fundamental importancia si se tiene en cuenta que el gasto primario del conjunto de las provincias supera al de la Nación y hay además suficientes evidencias de una muy baja eficiencia en el desempeño de la mayor parte de esos gobiernos.

Reforma de las instituciones legislativas

Tanto el Poder Legislativo Nacional como las legislaturas provinciales y los consejos deliberantes municipales, han sido blanco de fuertes críticas por los excesos de sus estructuras burocráticas, la ampliación innecesaria del número de legisladores, las altas remuneraciones y gastos asociados, los abusos en viajes, designaciones de asesores u otorgamiento de pensiones graciables con criterio clientelista o familiar. Un caso emblemático es el de la Biblioteca del Congreso Nacional que cuenta con una cantidad injustificable de más de mil empleados.

No cabe duda que la reforma debe pasar también por los poderes legislativos, no con ánimo de alterar los principios constitucionales de la representación ciudadana ni el federalismo ni la división de poderes, sino con el propósito de lograr eficiencia y reducir el costo de esa importante función. Parecería incluso que si se quiere recuperar el respeto de la ciudadanía por el poder legislativo y por la política, esa reforma es necesaria.

En este trabajo se sugieren algunas propuestas de reforma administrativa para el Congreso Nacional consistentes en una sustancial reducción de su componente burocrático. Se considera conveniente establecer límites en el número de empleados administrativos, asesores y personal de apoyo directo, por cada legislador. Por ejemplo, que cada bloque legislativo designe asesores en un número máximo de cinco o de la cantidad de legisladores que integren el bloque, si esta cantidad fuere menor que cinco. Estos asesores podrán ser removidos por decisión del jefe de bloque, sin que les corresponda indemnización alguna. Asimismo, cada bloque legislativo podría designar hasta diez auxiliares administrativos o una cantidad igual al doble del número de legisladores del bloque si este fuera inferior a cinco. La misión de estos agentes sería la de apoyo a las tareas del bloque y sus legisladores y el reemplazo en caso de ausencia del secretario individual de los legisladores.

Cada legislador podría además contratar mediante la figura de contrato eventual, un auxiliar administrativo, con funciones de secretario privado, y un asesor. La relación laboral de estas personas debe cesar al ser removidas por el legislador, sin que les corresponda indemnización alguna, o finalizarán en sus funciones cuando el legislador correspondiente cese en su mandato por completarlo o por cualquier otra razón.

No se incluyen en esta propuesta modificaciones a los mecanismos de representación ni cuestiones de orden institucional que impliquen cambios ni constitucionales, ni de división política

del país o sus provincias y municipios. Sin embargo, corresponde mencionar que existen iniciativas tales como la disminución del número de legisladores, la supresión de las cámaras de senadores en las provincias, el agrupamiento de provincias y municipios, etc. Seguramente una reforma política a fondo deberá abarcar modificaciones de este tipo aunque no hayan sido incorporadas en este trabajo.