



**PRINCIPIOS PARA LA
REFORMA DEL ESTADO
NACIONAL ***

**Documento de Trabajo N° 3
*Octubre de 2002***

* Ver Serie Documentos de Trabajo

Autoridades de Fundación para el Cambio

Presidente	<i>Carlos Melconian</i>
Vicepresidente	<i>Rodolfo Santangelo</i>
Secretario	<i>Claudio Mauro</i>
Tesorera	<i>Verónica Sánchez Quintana</i>
Director Ejecutivo	<i>Edgardo Cenzone</i>

Leandro N. Alem 690, Piso 15 Of. B, (C1001AAO) Buenos Aires - Tel. 4313-3825 - cambio@iplanmail.com.ar □

INDICE

a) Antecedentes históricos. Primera y Segunda Reforma del Estado. Asignaturas pendientes.

I. Introducción

II. Breve recorrido Histórico

II.1. Periodo 1945-1955

II.2. Periodo 1955-1966

II.3. Periodo 1966-73

II.4. Periodo 1973-1976

II.5. Periodo 1976-1982

II.6. Periodo 1983-1988

II.7 Período 1989-99

II.8. Etapa 1999-2002

III. Administración pública y desarrollo

III.1. Conceptualización y análisis del problema

III.2. La fase cuantitativa

III.3 Nuevo esquema de ordenamiento escalafonario: el SINAPA

b) El Estado a reformar

I. Introducción

II. Las visiones equivocadas de la reforma del Estado

II.1. La visión presupuestaria

II.2. La visión cosmética de gestión

III. Hacia un modelo de Políticas Constitutivas

c) Rediseñar el proceso de toma de decisiones, el objetivo de la reforma del Estado

I. Introducción

II. El nivel de la decisión política

III. El nivel de la decisión de política pública

IV. El nivel del Servicio Civil: Las Agencias Públicas

a) Antecedentes históricos. Primera y Segunda Reforma del Estado. Asignaturas pendientes.

I. Introducción

El Estado es la estructura en la cual interactúan los actores sociales. Y es el Estado, a través de las instituciones públicas y el Derecho, el que media entre ellos con el único objetivo de favorecer la paz, el bienestar y el desarrollo de los ciudadanos y habitantes de su territorio. Es el Estado la única institución con capacidad de brindar el marco referencial donde se resuelven los conflictos de intereses sociales. Incluso en tiempos de cambios y cuestionamiento del Estado, este rol es innegable.

La reforma del Estado es un concepto que abarca distintos procesos de cambios con identidades propias. En este sentido, la reforma del Estado no es sinónimo de reforma administrativa, ni de privatización de empresas públicas, si bien la venta de una parte importante de los bienes en poder del Estado (y en especial de las empresas de servicios) fue un primer momento decisivo que viabilizó la Primera y Segunda Reformas del gobierno de Menem y permitió luego, la profundización de los cambios en otros ámbitos del quehacer público.

La reforma del Estado implica modificaciones estructurales en lo social, lo político y lo económico y, una de sus manifestaciones visibles es la Reforma Administrativa que revisa las formas de gestión que hasta entonces tenía el Estado.

La historia argentina de este siglo contiene intentos con mayor o menor éxito de reformar el Estado o alguno de sus roles o aspectos. A continuación se presenta una apretada síntesis de los mismos.

II. Breve recorrido Histórico

Una constante en los intentos de reformas en Argentina ha sido, en términos generales, su carácter fragmentario y limitado a la reducción del gasto público y del déficit fiscal. De ello se deduciría que, en lugar de originarse en una planificación fruto del constructivo debate entre las fuerzas políticas del

país, la reforma ha sido primordialmente un producto de restricciones financieras del Estado argentino.

Los procesos de reforma del estado tienen como antecedente lógico el crecimiento de sus atribuciones que tuvo a partir de la década de 1930, en el cual se consolida bajo su paraguas un modelo económico intervencionista y un ambiente altamente regulado. Este modelo de Estado omnipresente (aunque probablemente no omnipotente) se extiende con algunas modificaciones hasta mediados de la década de 1970.

La dictadura militar que toma el poder en 1976 reaviva el discurso que asume al Estado como una estructura congénitamente ineficiente, pero no lo traslada articulada y eficazmente al mundo de los procesos reales. No obstante ello, el discurso va conformando un consenso político que con los cambios lógicos en contenido y forma, fruto de la vuelta de la democracia, se va consolidando en la década del ochenta.

El proceso de Reforma del Estado llevado a cabo por el gobierno de Menem, a la vez que se monta sobre el consenso político interno y lo retroalimenta, rescata concepciones sobre el rol del Estado aceptadas por la mayoría de los países de la comunidad internacional, revirtiendo una tendencia histórica de creciente intervencionismo estatal.

La crisis del modelo de un Estado concentrador de actividades estalló a finales de la década de 1980 y tuvo que ser afrontada por este gobierno. El sector público, que había sido en el pasado el elemento más dinámico del esquema económico, promotor del crecimiento y del desarrollo, se fue quedando sin capacidad de gasto, sin respaldo financiero y sin iniciativa para solucionar la crisis que lo tenía como protagonista.

La responsabilidad de paliar una crisis de enormes proporciones fue afrontada mediante un proceso simultáneo de estabilización de la economía para evitar la ruptura social y de reforma y rescate de la esencia del Estado.

La desconfianza creciente de la sociedad civil en la capacidad estatal para responder eficazmente a sus demandas profundizó la crisis de este Estado como gestor social y confirmó la caducidad del esquema centralizado en materia de regulación económica, de organización estatal y de control

social. Por otro lado, el surgimiento de nuevos actores con el suficiente poder económico provocó una crisis de la autoridad política e ideológica del Estado.

La reconstrucción del Estado es una tarea impostergable. Muchos han sido los intentos en los últimos cuarenta años, todos ellos con una misma impronta, de atacar el problema de la eficiencia y la eficacia estatal.

A continuación detallamos brevemente algunos de ellos y resaltamos ese sello distintivo de la mayoría de estas reingenierías, es decir, su carácter fragmentario, su excesivo criterio presupuestario y su carencia de un horizonte definido hacia el cual orientar los esfuerzos.

II.1. Periodo 1945-1955

La gran crisis mundial del '30 motivó al Estado a tomar sistemáticamente medidas "anticrisis" de carácter intervencionista. Es a partir de esta fecha – tomada como inicial por la mayoría de los autores para describir la historia de las reformas estatales- que el Estado pasara a convertirse en promotor y creador de actividades empresariales y el gran regulador de la economía.

Ya en las décadas del '40 y del '50 se define el perfil del Estado como planificador del conjunto de la economía y protector de sectores subalternos de la sociedad. En este lapso, la faz empresarial del Estado tuvo un enorme desarrollo con la nacionalización de empresas y el inicio de nuevas actividades publicas. Luego comenzara un largo periodo de desvirtuación de aquellas funciones, arrogándose el Estado cada vez mas capacidades sobre el ámbito privado y la sociedad.

II.2. Periodo 1955-1966

Durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962) se da quizás el primer intento orgánico de cambios en la administración del Estado con el "Plan de racionalización y austeridad", vinculándose por vez primera la Reforma administrativa y Reforma de Estado con el proceso de ajuste económico a través de la reducción del gasto publico y del déficit fiscal.

Entre las medidas tomadas se cuenta la creación del Instituto Superior de Administración Publica (ISAP) en el año 1958, con el fin de prestar asistencia técnica y realizar cursos de especialización y Comité Ejecutivo del

Plan de Racionalización y Austeridad (CEPRA. La diferencia con otros periodos estriba en el total apoyo político que obtuvieron los organismos centrales de conducción de la racionalización administrativa –CEPRA e ISAP- por parte del máximo nivel político. La preocupación fue la reducción de gastos y no el cumplimiento de metas.

Durante el gobierno Provisional de José María Guido (1962-1963), si bien se derogan las reformas anteriormente tomadas, se llega al mayor nivel de profundidad en la racionalización administrativa basada en la crítica situación económica, lográndose reducir el gasto público e instrumentando la concepción del Estado ineficiente de por sí.

Durante el gobierno del Presidente Illia, no se habla de reforma administrativa debido a la poca popularidad que habían alcanzado en la Administración Pública el CEPRA y el ISAP. La dotación del personal del Estado aumenta en un 17,5%, a pesar de su disminución desde 1955. es una época de coyuntura económica favorable y no se vuelven a tomar medidas de reducción del gasto público hasta 1965-66. Se reducen las funciones del ISAP, hasta su disolución en 1970.

II.3. Periodo 1966-73

El gobierno militar de “La Revolución Argentina”, durante la presidencia del Gral. Onganía, vuelve a pensar en el déficit fiscal como un obstáculo decisivo a la estabilidad monetaria y al crecimiento económico. Es un periodo donde se intensifica el concepto de un Estado que debe cumplir solo funciones específicas y dejar el resto a la actividad privada. Se dictan medidas de ordenamiento racional de la administración pública.

En la etapa del Gral. Lanusse se aprueba el Estatuto del Personal Civil de la Nación. Se crea el INAP en la órbita de Presidencia de la Nación con la intención de reavivar el antigua ISAP, aunque con funciones restringidas. En este periodo, se incluye en el “Plan Nacional de Desarrollo” un capítulo referido a la reforma administrativa, donde se elabora un diagnóstico y cursos de acción que difieren e innovan respecto de las concepciones que se habían manejado hasta entonces. Si bien en una primera etapa se tratan de reducir gastos improductivos en el marco de una economía de estabilización, en una segunda

instancia se toman medidas que responden a presiones políticas y a los conflictos sociales.

II.4. Periodo 1973-1976

En 1975, bajo el gobierno de Maria Estela de Perón, se retoman medidas de reforma de la administración fijando –esencialmente- medidas de contención del gasto publico. Es el Plan Trienal el que le asigna al Estado un rol importante como regulador de la conducta de los agentes económicos y de la comunidad en su conjunto. Se propone introducir técnicas modernas de gestión, creándose la Corporación de Empresas Nacionales como órgano de programación y control de las empresas del Estado. Sin embargo, tienen un grado alto de dispersión y escasa repercusión.

II.5. Periodo 1976-1982

En 1977, el gobierno de facto crea el Sistema Nacional de Reforma Administrativa, que encaro la problemática sobre tres actividades: investigación, organización y sistemas, y recursos humanos. Intento, asimismo, implementar una política de privatización. A pesar de haberse producido la venta de algunas empresas, estas tenían mínima importancia en el conjunto por su poca magnitud económica.

Se organiza la Subsecretaria de la Función Publica, bajo la dependencia directa de la Secretaria General de la Presidencia de la Nación, y se constituye en la Unidad Central de Reforma Administrativa.

En el año 1979 se crea el Sistema Automático de información de la Función Publica (SAIFP) con el objeto de que el Poder Ejecutivo disponga de información completa y aportan en materia de recursos humanos y estructuras orgánicas para la toma de decisiones.

En 1980, se constituye el Régimen Jurídico Básico de la Función Publica. Establece los derechos y deberes del agente publico y los mecanismos fundamentales de la administración del personal del Estado. Es durante la presidencia del general Roberto Viola que se comienzan a formular propuestas para la supresión, privatización y descentralización de empresas publicas y organismos del Estado.

II.6. Periodo 1983-1988

El gobierno de Raúl Alfonsín intenta por medio de decretos ordenar parcialmente la administración pública a través de retiros voluntarios y reforma salarial entre otros mecanismos. Eran medidas coyunturales que repetían la experiencia de contención del gasto público, reducción del déficit fiscal y disminución de agentes de la administración aparece como fallida.

En 1986, se toman medidas para definir la estrategia salarial para el sector público. Se intenta homogeneizar los salarios y mejorar los ingresos de aquellos que se encuentran más rezagados. Se reduce la dotación de personal a través de cuatro mecanismos: la supresión de cargos vacantes, la recomposición salarial neta, el retiro voluntario y la unificación de los horarios. No obstante ello, en los dos últimos años de su gobierno, Alfonsín aumenta nuevamente la planta permanente del Estado y la cantidad de contratos de locación de servicios y de obra crece abruptamente.

En el terreno de la reformulación Estado-Sociedad, en cuanto al proceso de privatización de empresas del Estado, se crea en el '84 una comisión que analiza la situación de las empresas, sociedades y establecimientos productivos de propiedad total o parcial del Estado y de estudio de su privatización o liquidación administrativa. Bajo este periodo presidencial se concretaron algunos procesos de privatización iniciados en la etapa militar, entre ellos Austral Líneas Aéreas.

A partir de marzo de 1988, fracasado el Plan Austral y agotadas las cuestiones abordadas, el Presidente Alfonsín presenta un conjunto de proyectos de desestatización de empresas públicas. En los casos de Aerolíneas Argentinas y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, se proponían fórmulas de asociación con empresas extranjeras seleccionadas (SAS –Scandinavian Airways System y Telefónica Española). Ambos proyectos quedaron paralizados como consecuencia de las reacciones adversas que surgieron desde diversos ámbitos.

II.7 Período 1989-99

Varios y ambiciosos fueron los objetivos planteados desde julio de 1989 respecto de la reforma del Estado. Se proponía lograr un sector público con

capacidad de decisión, moderno y eficiente. El gobierno del Presidente Menem comienza un proceso de reforma política y económica y envía al Congreso de la Nación las llamadas leyes de emergencia Económica y de Reforma del Estado que representan un cambio fundamental al rol que ha desempeñado el Estado en las últimas décadas.

Al inicio del proceso de reestructuración y privatización se estimaba que el número de empresas cuya propiedad correspondía mayoritariamente al Estado –nacional, provincial y municipal- estaba en el orden de las 180. Se estima que sus déficits económicos estaban en el orden de los 4.000 millones de dólares por año.

Entre los objetivos centrales de la política gubernamental se encontraba, además de la privatización, el de desmonopolizar el rol empresario asumido por el Estado en algunas áreas que si bien se logra en algunos casos, en otros ámbitos se mantiene el monopolio (transitoriamente y por razones de oportunidad y escala económica) como son los casos de ENTEL-Telecom y Telefónica- Segba –Edenor y Edesur-, Obras Sanitarias-Aguas Argentinas-, Gas del Estado-Metrogas-. Otros elementos para considerar en los cambios en el rol es el de desregulación -o de darle más importancia a los mecanismos de autorregulación del mercado que a las intervenciones del Estado-, y el de descentralización, que nuevamente modifica las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Las transformaciones en el rol del estado no se redujeron a estas cuatro estrategias descritas sino que a estas se le suman otras como son los mecanismos de control y regulador que poseerá el Estado para asegurar el funcionamiento de los cambios efectuados y a efectuar. Como los antiguos sistemas de control parecen no adaptarse a las transformaciones en curso, de allí que se instala una maquinaria relativamente nueva: entes reguladores de empresas privatizadas, Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación, regulación de la administración financiera y del sector público nacional.

El tema de la transformación del Estado y las relaciones que se establecen con las provincias ha sido la firma del pacto fiscal en agosto de 1992. Una de las características centrales del déficit está dado por el elevado

índice de empleo público que en algunas provincias ha sido utilizado como mecanismo de “clientelismo político”. En este tema cabe puntualizar que el ajuste en la nación y en las provincias es distinto; de hecho, la composición del gasto en las provincias es diferente porque debe cumplir con gran parte de las políticas del Estado Benefactor que se le fueron sumando.

En cuanto a las políticas sociales, reconocido por las propias autoridades como el punto más débil en su instrumentación, estuvieron vinculadas al asistencialismo en aquello que requería urgente solución. Este tema aun queda por resolver ya que la fragmentariedad de las políticas sociales y la dispersión de los recursos en diferentes programas no permitió generar soluciones concretas.

La Segunda Reforma del Estado del gobierno de Menem, votada por el Senado en 1996, fue acelerada por los vaivenes que la crisis mexicana imprimió a la economía local a principios del '95. A partir de ese momento, el Ministerio de economía insistió con la implementación de un plan de austeridad que profundizara el ajuste de la administración nacional. El plan de recorte de gastos impulsado por Domingo Cavallo recibió el respaldo del entonces jefe de Gabinete Eduardo Bauza, e incluso, fue presentado a la asamblea del FMI, como parte de las proyecciones fiscales.

El Presidente Carlos Menem pidió al Partido Justicialista que apoyara la inclusión de un artículo en el presupuesto para este año que facultase al gobierno a instrumentar la reforma administrativa e impositiva. A pesar del recelo de los legisladores oficialistas, la ley de Reforma Administrativa salió de la Cámara y fue, luego, aprobada por los senadores.

Establecidas las diferencias entre Reforma administrativa y Reforma de Estado, lo correcto es nombrar como Reforma Administrativa al reordenamiento administrativo que surge de la Ley 24.629. Se plantea nuevamente la necesidad de reducir el costo argentino a través de la reducción del costo del Estado.

La primera Reforma del Estado de Menem logró buenos resultados, aunque perfectibles en el tiempo, en el ámbito de la privatización y concesión

de servicios públicos, la reorganización de la administración pública y la reducción del déficit público.

La Segunda Reforma del Estado se propuso reducir los costos del mismo, equilibrar las cuentas fiscales, suprimir duplicidad de funciones y organismos innecesarios dada la realidad nacional luego de la primera reforma y dada también la realidad internacional. Frente al nuevo escenario internacional, de fuerte competitividad entre las naciones y de globalización, se plantea la necesidad de reducir el costo argentino, entre otros elementos, a través de la reducción del costo del Estado.

La Segunda Reforma supuso una reestructuración de la administración pública, el paso de una administración erogativa para convertirse en una administración que sea responsable y eficiente y que apunte a lograr los objetivos conforme a las necesidades de los ciudadanos del país.

Por ello, las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar para este último un ámbito de intervención y un rol conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, este orden capitalista. La necesidad de una administración pública eficaz y eficiente necesita de un Estado que pueda ser capaz de regular las conductas sociales de manera de promover el progreso material, el orden y el bienestar de la nación.

II.8. Etapa 1999-2002

El período inaugurado por la Alianza en diciembre de 1999 puede considerarse sin temor a equívocos como un retroceso cualitativo en lo que hace al Estado en su conjunto.

Analizado por partes, el costo de “diagnósticos” por parte de consultoras y la toma de créditos internacionales para el “mapeo” de la administración pública, fueron desmesuradamente grandes. Por otra parte, se intentaron aplicar recetas modernizadoras sin conocimiento de la realidad de la administración estatal.

Creció el número de funcionarios políticos y aumentó geométricamente la cantidad de empleados contratados en todas las unidades administrativas.

Cabe señalar la irresponsabilidad en la suspensión de los cursos del INAP a los agentes públicos y su reemplazo por un sistema de equivalencias con capacitación tomada privadamente por éstos.

III. Administración pública y desarrollo

Desde finales del siglo XIX y durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, la innovación social mostró su mayor potencialidad en las nuevas instituciones de servicio público. En las postrimerías del siglo XX y durante la primera década del siglo XXI los tiempos son diferentes, pero la necesidad de creatividad social sigue presente e incluso se incrementara en un futuro cercano. Los responsables del funcionamiento de la Administración Pública en nuestros respectivos países debemos ser impulsos permanentes de la innovación porque, parafraseando a Peter Drucker en *Innovation and Entrepreneurship*, se podría decir que la construcción de una administración dinámica y transformadora es quizás la tarea más destacada de nuestra generación.

Los desafíos a los que se enfrentan las organizaciones a cargo de la administración pública de los países deben situarse en el marco de las estrategias mundiales de desarrollo que se consolidan durante la década de 1980. La reestructuración del capitalismo a escala global no solo produjo un notable efecto en los distintos mercados, reposicionando los actores económicos en una economía crecientemente interdependiente. Trajo también aparejada una demanda mayor participación en los asuntos públicos, un reordenamiento de las relaciones Estado-Sociedad y la necesidad de poner un énfasis mayor en las cuestiones de justicia social.

Los cambios en el contexto mundial están repercutiendo sobre todos los países con variable intensidad. Pero hay una constante: la configuración tradicional de las relaciones entre el gobierno y la sociedad requiere modificaciones. El notable dinamismo demostrado por el capitalismo de finales de siglo enfrentó al poder político con la urgencia de reacomodarse a las nuevas realidades para conservar la iniciativa en la etapa posterior al reposicionamiento de fuerzas sociales. Uno de los resultados de los cambios

de fin de siglo ha sido el cuestionamiento en dos niveles de la estructura y los procesos actuales de la actividad del gobierno. El primer nivel tiene que ver con la función del Estado, y el segundo con la función de la administración pública en el desarrollo.

El incremento de lo “privado” implica reorientar la función del Estado hacia la reglamentación y la creación de un medio ambiente habilitante para los procesos económicos y sociales. Un proceso de cambio de esta magnitud produce tensiones y crisis tanto en el Estado como en la sociedad, y muchas veces, la responsabilidad del Estado como mediador social y promotor de los sectores sociales más débiles no es la esperable u óptima.

Hay varios elementos que interfieren y complejizan –aunque no justifican- el incumplimiento de este rol irrenunciable del Estado. Entre ellos, el incremento de la interdependencia vertical y horizontal entre las naciones dificultan enormemente los problemas de desarrollo que enfrentan la administración pública, creando la sensación de que muchos de estos son de improbable solución. Los problemas económicos y sociales, que otrora podían ser resueltos con políticas nacionales que no tuvieran en cuenta las tendencias internacionales ya no lo son más. El problema del desempleo, que castiga tanto a países desarrollados como en desarrollo, y es particularmente agudo en nuestro país, es un ejemplo de la impotencia que afecta a los Estado y a las administraciones públicas en algunos temas específicos.

La Administración pública necesita, entonces, estar preparada para dar respuesta a múltiples desafíos simultáneos que le presenta la economía política internacional o, lo que la literatura especializada denomina a fines de los setenta la “matriz de interdependencia compleja”. La solución de problemas que preocupan a las administraciones nacionales tienen que tener, en esta lógica, respuestas cooperativas de la comunidad internacional. En este esquema, los problemas críticos de pobreza y justicia social en el mundo en desarrollo son naturalmente trasladados al mundo desarrollado en forma de inmigración ilegal o narcotráfico que amenazan la seguridad pública de estos países.

En nuestro país hay conciencia de estas nuevas realidades y de la triple función que la administración pública tiene para el desarrollo de la sociedad:

estabilización, promoción y reglamentación. El primer y fundamental rol corresponde a la estabilidad en todos sus aspectos: político, social y económico. Sin estabilidad no hay confianza en el futuro ni actividad económica a largo plazo. Los logros en este campo permitieron en la década del noventa, avanzar en los ámbitos de las funciones de promoción y reglamentación.

Hoy el panorama parece más sombrío que nunca y es por ello que nos animamos a hablar de reconstrucción y no de reforma del Estado.

Para cumplir estas funciones, es necesario trabajar sobre el factor más importante de los sistemas de la administración pública: los recursos humanos. La existencia de un servicio civil competente y eficiente constituye la diferencia más significativa entre las organizaciones que tienen éxito y las que fracasan. La capacidad organizacional más importante es la de contratar y retener a un personal altamente formado. Los sistemas de administración pública necesitan atraer a una importante proporción de la fuerza de trabajo de calidad, existente dentro de la fuerza de trabajo total de su medio. Simultáneamente la administración pública necesita fortalecer la capacidad de los que ya están empleados en el sistema para cumplir sus funciones básicas y gestionar los programas de desarrollo.

Los recursos humanos formados son la clave del éxito en el diseño, la gestión, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Somos conscientes de que la suerte del Estado que queremos reconstruir esta ligada al éxito o fracaso de la administración pública. El desafío de crear un estado moderno, eficaz y solidario difícilmente pueda lograrse sin una administración pública confiable a los ojos de la sociedad.

Los pasos hacia una administración confiable tienen que darse principalmente en el terreno de la formación y evaluación de dirigentes y decisores, y del perfeccionamiento del proceso de elaboración de políticas públicas. Un Estado eficaz, eficiente y solidario debe contar con una administración pública con personal altamente capacitado y estructuras con procedimientos sencillos y practicables mediante el uso de tecnologías e instrumentos modernos, en particular la tecnología de la información.

III.1. Conceptualización y análisis del problema

Las tareas de una reforma administrativa, así como los elementos para una política de desarrollo constituyen acciones de una lato contenido político. Cuestiones valorativas muy importantes se ponen en juego por lo que es imprescindible estar atentos a los significados últimos de los planes y acciones en el marco de la reforma.

El trabajo al interior de nuestra comunidad nacional y los diálogos y contactos acaecidos en los organismos de la comunidad internacional están siempre encuadrados bajo la intención de comprender los múltiples determinantes de una tarea de reforma administrativa.

Nuestra sociedad y el estado han sido sometidos a múltiples acciones reformistas. No pocas veces estas iniciativas estuvieron plagadas de contradicciones, errores y omisiones. Nadie está exento de esos defectos, aunque hoy en nuestro país nos encontramos con varias ventajas respecto a nuestros predecesores. Primero, debemos mencionar el aprendizaje emanado de las experiencias anteriores. Como marca la primera parte de este trabajo, las perspectivas e intenciones de reforma ha sido multifacéticos y los resultados y procesos son fuente de muchas sabias conclusiones. Segundo, la existencia de una clara opción dentro de la sociedad por la necesidad del cambio en el aparato estatal.

Estas virtudes se contrarrestan con un conjunto inmenso de dificultades. La primera y fundamental es que muchas de nuestras reformas alcancen en un marco de graves desequilibrios económicos. Las urgencias de la crisis no suelen ser fuente de medidas armónicas aunque a veces tienen la virtud de permitir tomar decisiones imprescindibles que se hubieran evitado bajo circunstancias normales. Segundo, los aparatos estatales se encuentran severamente dañados; su capacidad de gestión sufre de deficiencias manifiestas.

Estos dos elementos nos presentan un marco muy restrictivo. Dadas estas realidades lo más oportuno es convertir a los obstáculos en estímulos para mejorar. Si en lo '60 y '70 crecían las actividades estatales y paralelamente aumentaban nuestros recursos, hoy es evidente que es

necesario hacer mas con menos; pero la limitación de los medios no nos inhibe de pensar el Estado en tareas de desarrollo, sean económicas, científicas o culturales, pero bajo una propuesta novedosa y creativa.

Cuando la actividad reformadora se realiza con dinamismo y efectividad se descubre el potencial de las estructuras reformadas. En muchos casos se producen procesos de “explosión organizacional”: no es poco común encontrar casos donde con la mitad de recursos materiales y humanos es posible realizar el doble o triple de los cometidos. Esto nos permite decir que el Estado reformado es un Estado para el desarrollo, entendido esto es sus múltiples significados. No debemos reformarlo para ocultarlo mejor sino para desplegarlo en un modo nuevo.

Varios anatemas ideológicos ha sido superados. Las criticas desde diferentes espectros doctrinarios se conforman ahora con una visión más equilibrada de las reformas. Hoy es habitual poder traspasar las experiencias del sector privado a algunos procesos de la administración publica. No obstante sabemos que la práctica publica siempre guarda dimensiones de las que carece el mundo de los negocios privados. Desarrollo sostenible, equilibrio social, redes solidarias son todos términos que nacen a partir de la lógica de los Estados y una reforma de los mismos supone criterios cualitativos específicos que no podemos abandonar.

Los viejos conceptos desarrollistas han sido modificados pero las nuevas urgencias ecológicas y sociales nos ponen frente a la necesidad de replantear las fronteras del crecimiento material. La reforma del Estado y sus componentes organizacionales, en tanto redefine las fronteras del aparato estatal frente a la sociedad, ocupa un lugar central en esta tarea de definiciones. Es evidente, por ejemplo, que los problemas de pobreza en nuestra región están insertados de tal forma en nuestras estructuras sociales que no pueden ser aliviados con alguna política simple de ingresos o con la espera de los frutos del crecimiento del PBI; tampoco el asistencialismo puntual supone una solución de largo plazo.

Una reforma debe hacerse no solo para ahorrar recursos sino también para trasladarlos a las zonas criticas y siempre debemos estar atentos a los mecanismos de distribución, la calidad de los canales, y las formas de medir

los resultados, esta última, una tarea prioritaria y fundamental para no maquillar los defectos ni ignorar las dificultades.

Las decisiones de los miembros del aparato estatal involucran y afectan, directa o indirectamente, a costos conglomerados humanos, sus responsabilidades son fundamentales y no es oportuno abandonar a los agentes a dinámicas que no comprenden. Es por eso que la capacitación técnica es un objetivo prioritario que se debe afrontar con diferentes estrategias y procedimientos.

III.2. La fase cuantitativa

La reforma administrativa estuvo enmarcada en un sentido de urgencia dadas las condiciones imperantes. Detener el fuego hiperinflacionario era la consigna que, como no podía ser de otra forma, también tiñó las decisiones en materia de reforma administrativa; el carácter drástico de muchas de las medidas tomadas así lo atestigua.

Un conjunto de instrumentos jurídicos destacan como los pilares donde se apoyaron las medidas a tomar. El paraguas legal básico residió en las leyes de Emergencia Económica y la de Reforma del Estado. La intención básica no solo pretendía superar problemas puntuales, fruto de las circunstancias extremas iniciales, sino también a conformar un entramado administrativo jurídico estable y de largo plazo.

Se tomaron medidas en cuanto a congelamiento de vacantes, conformación de parámetros de contratación y delimitación de responsabilidades de cada unidad operativa. La estructura de Ministerios de redujo a ocho con 36 subsecretarías. La intención básica apuntaba a clarificar con la mayor nitidez posible las funciones de cada organismo y las responsabilidades respectivas.

Varios puntos merecen destacarse entre las tareas impuestas:

- 1) unificar en cada Ministerio los trabajos de administración financiera para un mejor control de fondos;
- 2) establecer la relación de 1-3 entre tareas de apoyo y ejecutivas;
- 3) mejoramiento de los salarios en cargos ejecutivos críticos;
- 4) delimitación de responsabilidades de cada organismo.

A un año y medio de los primeros pasos ya se habían reducido las Direcciones Nacionales y generales en un porcentaje sustancial; las mismas pasaron de 138 en 1989 a 128 organismos en 1991. paralelamente, en un periodo similar se reducía el total de personal en organismos centralizados y descentralizados de 340.000 a 200.000 agentes; una de las reducciones más drásticas en la historia Argentina. La racionalización más drástica apuntó a las tareas de apoyo y administrativas, en donde los sobredimensionamientos eran más evidentes.

III.3 Nuevo esquema de ordenamiento escalafonario: el SINAPA

En 1991 se puso en marcha un nuevo sistema escalafonario, cuyo eje principal era reemplazar el viejo escalafón vertical de 24 categorías con antigüedad valorada, por uno de seis categorías con desarrollo horizontal en grados.

Significó un sustantivo adelanto en cuanto al cambio de filosofía de promoción en la carrera administrativa, al reemplazar la antigüedad como patrón de ascenso por una combinación entre evaluación de desempeño y capacitación.

Dadas debilidades gerenciales en la administración pública se consideró imprescindible revalorizar aquellos cargos con responsabilidades ejecutivas críticas. El diseño original identificó 1500 cargos pasibles de la aplicación de las "funciones ejecutivas". La criticidad de los cargos se estipuló a partir de la cantidad de personal a cargo, del grado de injerencia en la reforma, de la participación en el gasto público y de la prestación de servicios esenciales a la población.

Estos cargos se hicieron acreedores de un significativo plus salarial no remunerativo a los efectos previsionales.

En lo que hace a la capacitación, el diseño inicial del INAP se vio fortalecido a partir de 1995, al ampliarse su campo de acción. Se paso de capacitar 1500 agentes anualmente (hasta 1995) a 33000 (en 1998).

Un paso sustantivo en la política de capacitación significó la imposición, decreto mediante (993/91), del carácter obligatorio y permanente de ésta.

d) El Estado a reformar

I. Introducción

Como hemos analizado, la reforma del Estado no es un tema nuevo en nuestro país, aunque la recurrencia sobre el mismo no significa que se le de importancia. En realidad, el tema es abordado sólo a través de manifestaciones generales, algunas frases armadas y la reiterada afirmación de su necesidad y trascendencia, las cuales, no obstante, deberán aguardar hasta la solución de otros problemas más urgentes.

Reformar el Estado presupone tres consideraciones, en primer lugar, aclarar la dimensión de la reforma, en segundo lugar, el objetivo de la misma y sobre todo, un conocimiento real del objeto a reformar en éste caso el Estado.

Cuando nos referimos a éste tema debemos recordar que el proceso de reforma del Estado, en nuestro país como en todos los casos a nivel mundial, se concentra sobre uno de los poderes del mismo, el poder ejecutivo, y quedan excluidos los otros dos, para los cuales en la Argentina, se utiliza el concepto de *reforma política*.

Pero cuando aludimos a la reforma del poder ejecutivo podemos ser más precisos y considerar que en realidad lo que se debe reformar es el gobierno, como ámbito específico de ejercicio de dicho poder y la administración pública, como instrumento de ejecución de las decisiones políticas. Así, *gobernar es decidir* y por lo tanto, lo que se debe lograr es una estructura de gobierno capaz de cumplir con sus obligaciones y con ello mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El politólogo italiano Mauricio Cotta, nos recuerda que para comprender la cuestión del gobierno es necesario abordarlo desde tres dimensiones analíticas que nos permiten interpretar su complejo funcionamiento. Estas tres dimensiones son *la dimensión funcional, la dimensión instrumental y la dimensión política* del gobierno.

La primera de ellas se refiere al conjunto de funciones que debe realizar el gobierno, prestar servicios, satisfacer demandas, velar por los derechos y

garantías de los ciudadanos y todas aquellas cuestiones que ameritan una acción por parte del mismo.

En la segunda dimensión encontramos los recursos con los que cuenta el gobierno para dar respuestas a las acciones de la dimensión funcional, y nos referimos básicamente a los recursos económicos enmarcados en el presupuesto del Estado.

Por último tenemos a la dimensión política que se caracteriza por la capacidad de conducción, esto significa la articulación que debe resolver el gobierno entre demandas y recursos, las dos primeras dimensiones, ya que casi siempre, las primeras superan a los segundos y es el gobierno el responsable de establecer prioridades para su satisfacción.

De éste modo la tarea de gobernar debe considerar la necesidad de actuar en las tres dimensiones consideradas y el éxito de la misma legitimará a los actores responsables.

Así, una reforma del Estado supone un rediseño de la estructura y funcionamiento del gobierno y la administración pública que tienda a lograr la eficacia y eficiencia del mismo.

Esto tiene poco que ver con las supuestas reformas del Estado a las cuáles se alude con frecuencia en nuestro país, probablemente por desconocimiento de lo que significaron los procesos de reforma en otros lugares del mundo, por interés respecto de los beneficios que se pueden obtener de la implementación de determinadas políticas o simplemente por incapacidad.

II. Las visiones equivocadas de la reforma del Estado

II.1. La visión presupuestaria

En primer lugar, en nuestro país se ha extendido la noción acerca de la cual, la reforma del Estado debe consistir en una reducción del gasto del mismo, lo que en primera instancia refleja tres errores. Primero, que el objetivo del Estado es que sea barato, segundo, creer que el funcionamiento del mismo en la Argentina es costoso y tercero, suponer que se puede prescindir de la institución responsable de la organización política de la sociedad.

Los exponentes de éste punto de vista en realidad confunden una política presupuestaria de control del gasto, con una política de reforma (*constituent policy*), y dicha confusión estriba en el desconocimiento particular del Estado como institución política.

Esta visión prioriza la segunda dimensión del gobierno de la que nos hablaba Cotta, la instrumental, y por lo tanto considera que los recursos deben determinar las decisiones gubernamentales. Es un razonamiento simple, y por lo tanto frecuentemente equivocado, de cómo adaptar los gastos a los recursos partiendo de la acción racional de una conducta individual, pero ignorando que existen funciones indelegables del Estado que deben ser prestadas y el desafío es obtener los recursos y no enunciar su falta.

Si consideramos que el gasto del Estado en la Argentina significa 15% del PBI, cuando en los países desarrollados dicho porcentaje se encuentra el 30% y el 55% (Estados Unidos 32,3%, Japón 39,2%, Reino Unido 40,8%, Alemania 47,1% y Francia 54,1%), resulta además que la afirmación carece de sentido.

Podrá argumentarse que en los países desarrollados el Estado cumple con sus funciones y es cierto y por lo tanto ahí reside el problema argentino, nuestro Estado es ineficaz e ineficiente, pero entonces ¿porqué sostener que el problema es el gasto? Esto es similar al cuento en el cual un individuo que extravía sus llaves en la mitad de la cuadra las busca en la esquina porque allí hay luz.

A su vez, existe un punto de vista en estas consideraciones que nos hace sospechar de la intencionalidad de las mismas. El mismo se refiere a que el mayor volumen del gasto estatal se concentra en el gasto social, básicamente en jubilaciones y pensiones y no en los gastos de la administración pública, aunque parece justificable mediáticamente, despedir empleados públicos aunque dicha acción no impacte en modo alguno sobre el problema.

II.2. La visión cosmética de gestión

Por otro lado existe una segunda visión equivocada que se viste con ropajes de eficiencia, son las denominadas reformas de segunda generación con el acento en la capacidad de gestión estatal.

Esta línea de pensamiento rescata el concepto de *reformas de segunda generación* que son las que continúan a las de *primera generación*, caracterizadas por el proceso de privatización que transfiere empresas del Estado al sector privado.

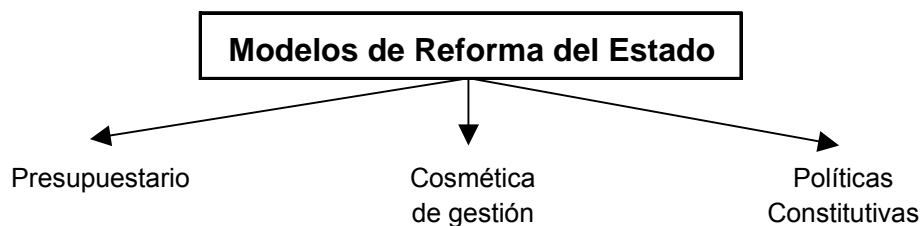
Las mencionadas reformas se concentran en el objetivo de lograr capacidad de gestión estatal y en el control de las acciones por parte de la ciudadanía, ambos objetivos deseables y necesarios, implementando medidas como gobierno electrónico, firma digital, informatización de la gestión, “carta compromiso”, etc.

Sin embargo, ésta etapa de la reforma sólo tiene sentido si se lleva adelante sobre una administración pública y una estructura de gobierno que esté dotada de procedimientos, recursos, y organizaciones con ciertos niveles de eficiencia y eficacia, no en instancias en las cuales éstos no existen.

Todos sabemos que si contamos con una organización desordenada y la tecnificamos sólo obtendremos un “desorden informatizado”, y más aún, si exponemos a una estructura ineficiente al control de gestión lo único que lograremos es hacerla colapsar.

No obstante, algunos actores tienden a justificar éstas políticas por dos motivos; en primer lugar son de fácil implementación y alto impacto comunicacional, aunque con desastrosas consecuencias, y en segundo lugar, pueden prestarse a la realización de negocios para el sector público como contratación de empresas consultoras, licitación o compras directas de equipamiento, etc.

Cuadro 1



III. Hacia un modelo de Políticas Constitutivas

El modelo de Políticas Constitutivas tiene por objetivo modificar responsabilidades y atribuciones de las unidades organizativas. Este enfoque apunta a los resultados del proceso de construcción de políticas públicas.

La necesidad de la reforma tiene un sustento único que se basa en las fallas estructurales del Estado argentino como institución responsable de la organización política de la sociedad.

El hecho práctico en sí, revela la incapacidad de la organización gubernamental para brindar soluciones concretas a la sociedad en forma eficaz y eficiente.

Esta falla aludida, se manifiesta de manera práctica en la falta de una dimensión en el proceso de toma de decisiones que responsabilice a funcionarios políticos de la elaboración de informes técnicos que soporten y le den solidez a las decisiones del gobierno.

Una estructura de gobierno como la del Estado argentino es capaz de generar opiniones pero no de producir decisiones. La diferencia entre una decisión y una opinión, es que la primera revela un curso de acción política a seguir que se encuentra sustentada por un conjunto de argumentaciones técnico-políticas que le permiten mantenerse y argumentar su viabilidad. En tanto una opinión sólo expresa una posición posible frente a un determinado problema o acontecimiento que goza de absoluta relatividad.

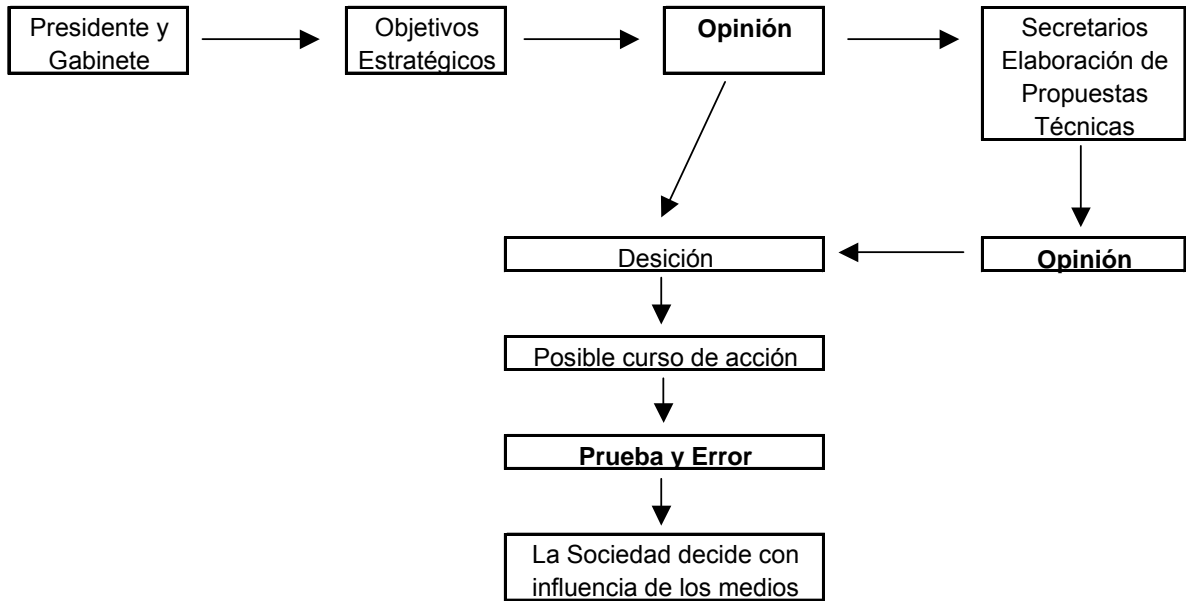
En virtud de esto, una decisión detenta una justificación ex – ante, que la dota de solidez, en tanto la opinión recurre invariablemente al criterio de prueba

y error, que en la actualidad depende de la respuesta de los medios en mayor medida que la posición de la sociedad.

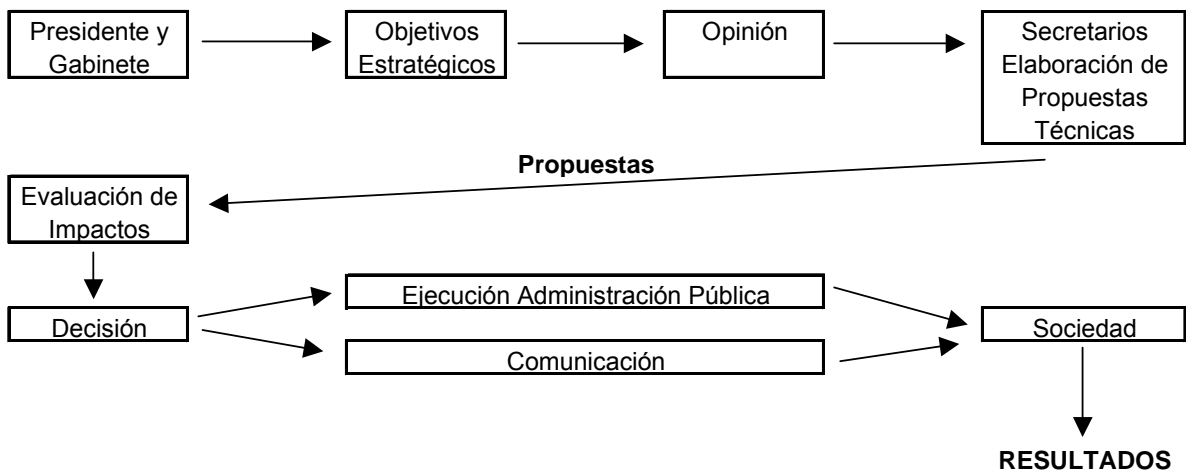
Cuadro 2

Construcción de Política Pública

a) La actualidad



b) El Proceso Optimo



Estructurar un proceso de construcción de política pública, demanda invariablemente del nivel decisorio de política pública que corresponde a la elaboración de los informes técnicos que sustenten las decisiones

gubernamentales, más allá que para algunos potenciales funcionarios, el solo hecho de “instrumentar” la elaboración de los mismos pueda generarles temor, incertidumbre o automarginación.

Sólo en éste contexto es posible la generación de decisiones que redunden en resultados para la sociedad, y que por lo tanto, permitan la evaluación de la gestión de gobierno.

e) Rediseñar el proceso de toma de decisiones, el objetivo de la reforma del Estado

I. Introducción

Señalamos que el objetivo de la reforma debe centrarse sobre la eficacia y la eficiencia que necesita el Estado argentino para poder cumplir con sus responsabilidades.

Ahora bien, eficacia y eficiencia no son dos conceptos que deben ser utilizados juntos porque suenan bien, o porque parecen formar una buena pareja, sino que ambos definen responsabilidades que deben tener distintos actores en el gobierno.

Nos referimos a la **eficacia como la acción orientada a establecer objetivos estratégicos y buscar los recursos para lograrlos**, recursos que pueden ser de índole económica, política, ideológica, cultural, etc.

En tanto, consideramos a la **eficiencia como la acción orientada a lograr los mejores resultados con una cantidad determinada de recursos**, por lo que la capacidad de gestión y de generación de valor, implican pautas de acción recomendables.

Pero, ¿cómo articular eficacia y eficiencia en el Estado?

Básicamente debemos avanzar un paso más en la definición del gobierno y arribaremos a la conclusión que si gobernar es decidir, **un gobierno eficaz y eficiente es aquel que cuente con un proceso de toma de decisiones capaz de integrar éstos dos objetivos y responsabilizar actores respecto de los logros alcanzados.**

Ahora bien, diseñar un proceso de toma de decisiones implica ordenar racionalmente distintos niveles decisorios, cada uno de los cuáles debe poder responder a tres preguntas básicas:

-¿qué se decide? TEMA

-¿quién decide?..... ACTORES

-¿cómo se decide?..... CRITERIO

Distribuir responsabilidades decisorias y articular la relación entre los distintos niveles constituye el centro del proceso de toma de decisiones, y lamentablemente en nuestro país, la ineficacia e ineficiencia se han revelado frecuentemente en éste punto.

En todo proceso de toma de decisiones, evitar la superposición de actores y definir con claridad cuáles son los límites que tienen algunos de ellos en los temas sobre los cuáles decidir, son los elementos centrales para la identificación de niveles de decisión.

El buen o mal funcionamiento del gobierno en la Argentina depende, casi con exclusividad, de la capacidad individual de conducción del jefe del ejecutivo y de la habilidad de sus funcionarios, por lo cual es necesario implementar un diseño que nos permita contar con márgenes de gobernabilidad cuando el destino lleve a esas posiciones a actores incapaces de decidir o a otros que orientan su decisión con criterios exclusivos de beneficio personal.

Tres son las estrategias desde las cuáles abordar el proceso de reforma del Estado, las cuáles tienen en cuenta tres niveles de toma de decisiones que es necesario optimizar y en algunos casos establecer para alcanzar la eficacia y la eficiencia en el gobierno. Estos niveles son el político, el de política pública y el del servicio civil.

Estos tres niveles guardan una relación respecto al tipo de respuesta que deben darse a las tres preguntas que nos orientan en el diseño del proceso de toma de decisiones, qué, quién y cómo se decide.

El **nivel político** es el nivel superior encargado de establecer los cursos de acción política del gobierno, el **nivel de política pública** es el responsable de diseñar técnicamente las alternativas de acción en pos de la resolución de problemas específicos y por último, el **servicio civil** es el responsable de la ejecución de las políticas públicas adoptadas.

Cuando se encara un rediseño del proceso de toma de decisiones se deben definir criterios técnicos a partir de los cuáles se establecen los límites en las responsabilidades de los diferentes actores participantes. En éste sentido, es necesario no utilizar razonamientos basados en los deseos de

participación de algunos de éstos actores o de las presiones que los mismos pueden generar para ser incluidos, usualmente, en los niveles superiores.

NIVELES	ACTUAL	PROPUESTA
Nivel Político	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente y Vice - Jefatura de Gabinete - 10 Ministerios - 8 Secretarías de Estado - Asesores Presidenciales - Invitados 	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente y Vice - Jefatura de Gabinete - 5 Ministerios - 3 Secretarías de Estado
Nivel de Política Pública	<ul style="list-style-type: none"> - No Existe - Los Secretarios y Subsecretarios no tienen responsabilidad directa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretarios - Asesores de gabinete de Secretarios
Nivel de Servicio Civil	<ul style="list-style-type: none"> - Sólo el 30% de los Directores está concursado, el resto es designado políticamente - Personal de la administración pública con criterios de clientelismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Jefes de Agencia, todos concursados con rango de Director Nacional - Todo el personal de la administración pública con criterio meritocrático.

II. El nivel de la decisión política

Consideramos *nivel político* al ámbito de toma de decisiones más elevado del proceso, e **integrado por los actores más cercanos al último decisor, en éste caso el Presidente de la Nación.**

El régimen presidencial establece que en el proceso de toma de decisiones existen instancias deliberativas, pero que es el jefe del ejecutivo el que actúa como decisor central y el determinará quienes pueden influirlo en los cursos de acción que adopta.

Indudablemente que la personalidad y las características del liderazgo del presidente también afectarán las formas y grados de influencia que éste recibe, al tiempo que le darán las características a su gobierno. En nuestro

país, el diseño de la institución presidencial amplifica las características de liderazgo que debe reunir quien desempeña el rol, por lo cual, el éxito en la conducción gubernamental y la obtención de gobernabilidad muchas veces descansa sobre el principio del carisma weberiano.

Y es éste fenómeno que inspira el presidencialismo y la figura del presidente en nuestro país, lo que impulsa a todos los actores políticos a desear formar parte *del entorno* ya que éste los dota para el público de una enorme cuota de poder.

En teoría de las decisiones es muy conocido que el número de decisores incide proporcionalmente sobre el tiempo de adopción de una decisión, fundamentalmente por los debates y la permanente búsqueda de acuerdos necesarios, y si bien es cierto que un ámbito de decisión debe incluir a todos los que puedan afectar a la decisión misma (bloqueándola, obstruyéndola, impulsándola, etc.) también es verdad la afirmación de Jon Elster que nos dice que el tiempo es muchas veces la variable más importante en el proceso de toma de decisiones.

Es en éste sentido que consideramos que el principal desafío en el diseño del proceso de toma de decisiones en el nivel político es reducir el número de actores participantes y justificar dicha reducción a los fines operativos del gobierno.

Así, las tres preguntas a las que debemos respondernos se conformarían de la siguiente manera:

- | | |
|--------------------|--|
| - ¿qué se decide? | los Objetivos Estratégicos |
| - ¿quién decide? | el Presidente y su Gabinete |
| - ¿cómo se decide? | con el principio de la Eficacia |

Estos **objetivos estratégicos son los principales temas sobre los cuales el gobierno evaluará, a la postre, su éxito o fracaso**, y los mismos deben ser concretos y pocos para no exponerse a una mala distribución de los recursos de por sí escasos en todos los gobiernos y particularmente en nuestro país.

Con esto queremos afirmar que podrían ser objetivos estratégicos para el gobierno argentino la reinserción de la argentina en el mundo y la generación

de empleo, con lo cual todas las acciones del gobierno se orientarán hacia ellos y todas las decisiones políticas evaluarán los costos y beneficios de cualquier acción sobre éstos objetivos.

Estamos aludiendo aquí a que **todo gobierno recibe permanentemente demandas que esperan una respuesta, una política pública, por parte de la sociedad, y que la forma de procesar las demandas es bajo el prisma de los objetivos estratégicos.** Este procedimiento nos permite ordenar la sucesión de preguntas y respuestas que se producen en el nivel político, ordenando el debate y ganando tiempo y recursos.

Así el nivel político tiene dos responsabilidades; definir los objetivos políticos y considerar cuáles demandas producidas por la sociedad se convertirán en una política pública en virtud de cómo afectan a éstos últimos.

Respecto de los actores que participan en el nivel político en nuestro país encontramos que existe una necesidad de rediseñar la conformación del gabinete.

En la actualidad, además del Presidente y Vicepresidente participan el Jefe de Gabinete, y los 10 Ministros a los que se suman 8 Secretarías de Estado, los Presidentes de los Bloques del partido gobernante asesores presidenciales y los acostumbrados “invitados”.

Con esto conformamos un grupo decisorio de 23 integrantes básicos, el cual suele extenderse a los 40 y más participantes, y del cual, aspiran a ingresar todos los funcionarios políticos del gobierno.

Ahora bien, ¿en virtud de qué principio se puede reducir el número de integrantes? Indudablemente que el presidente definirá quienes participan de las decisiones y de quienes recibe influencias, pero es posible definir que el número de ministerios debe guardar relación con los ámbitos capaces de coordinar políticas a partir de un mismo ámbito de ejecución de las mismas.

Se propone mantener la Jefatura de Gabinete, reducir el número de Ministerios a 5 y de las Secretarías de Estado a 3.

Estos ministerios serían:

- **Jefatura de Gabinete** (que es responsable de articular las acciones dentro del gobierno y de éste con el Poder Legislativo)
- **Interior** (que absorbe Justicia, y se aboca a coordinar todas las acción gubernamentales hacia dentro de sus fronteras)
- **Relaciones Exteriores y Culto** (articula todas las acciones fronteras hacia fuera en temas estrictamente políticos)
- **Defensa** (articula todas las acciones fronteras hacia fuera en temas estrictamente militares)
- **Economía** (que incluye a Producción y todas las áreas relacionadas con la generación de recursos económicos y la administración de los fondos fiscales)
- **Desarrollo Social** (que incluye Acción Social, Trabajo, Salud y Educación y se aboca a todas las acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes)

Se mantienen tres Secretarías de Estado, General, de Inteligencia de Estado y Legal y Técnica; ya que entendemos tienen un rol estratégico y de soporte del proceso decisorio del Poder Ejecutivo.

III. El nivel de la decisión de política pública

El nivel de la política pública **comprende a los actores encargados de elaborar informes técnicos y diseñar alternativas de política pública** que permitan alcanzar los objetivos estratégicos adoptados en el nivel político del gobierno.

En la Argentina, éste nivel de vital importancia en lo que hace al proceso de toma de decisiones, nunca ha sido considerado ni desde la práctica ni aún desde la perspectiva académica. Quizá el motivo radique en el hecho de que la ciencia política en nuestro país nunca se concentró en generar aportes a la función de gobierno sino, mas bien, en considerar la actitud crítica como punto central de su actividad y que la tarea de los funcionarios de gobierno muchas veces ha sido interpretada como una actividad orientada a la búsqueda de espacios de poder y no al trabajo técnico profesional.

Sin embargo, **el nivel de la política pública es el responsable de reducir los márgenes de error en una decisión política al tiempo que debe presentar alternativas de acción orientadas a lograr apoyos para el gobierno y reducir las demandas generadas en la sociedad.**

En primer lugar y dado que las Secretarías pasan a convertirse en el actor central del nivel de política pública, éstas no pueden convertirse en coto de caza para “compromisos políticos”, sino que los funcionarios designados deben contar con la confianza de los ministros pero a su vez ser idóneos en el área de política pública de la cual son responsables. Las preguntas son:

- | | |
|-------------------------|--|
| ¿qué se decide? | los informes técnicos relativos al diseño de política pública. |
| ¿quién decide? | Secretarios y asesores de gabinete. |
| ¿cómo se decide? | criterio de eficacia, en relación a los objetivos estratégicos, y de eficiencia en virtud de los recursos existentes. |

Como nos recordara David Easton, todo sistema de gobierno es responsable de generar políticas públicas destinadas a lograr apoyos de la sociedad y reducir el número de demandas generadas por ésta.

Una política pública no debe limitarse a un anuncio discursivo o a una acción gubernamental, la misma debe ser el resultado de un proceso de diseño en base a informes técnicos, una generación de alternativas de acción y una estrategia de ejecución de la misma. Por éste motivo es que el nivel de política pública que estamos considerando se convierte en el punto de inflexión entre la decisión política respecto de los grandes objetivos estratégicos y la forma concreta de alcanzarlo y con ellos legitimar al gobierno en su conjunto.

Por distintos motivos que no es menester analizar, muchos funcionarios públicos no se abocan a la tarea de diseñar políticas públicas y elaborar documentos que sostengan y justifiquen determinados cursos de acción, más allá de que sea su responsabilidad tal tarea.

La responsabilidad de llevar adelante las decisiones en éste nivel deberá recaer en la figura del Secretario y sus Asesores de Gabinete, los cuáles serán designados por cada **área específica de política pública, entendiéndose por**

tal a una unidad administrativa capaz de incluir la faz de diseño, la de ejecución y la de gestión de una política pública. No pueden existir responsabilidades compartidas por más de una Secretaría respecto a una acción de gobierno, ya que de éste modo es imposible adjudicar realmente los éxitos o fracasos de una gestión a un funcionario y su equipo de asesores.

Desde el punto de vista del criterio para la adopción de decisiones, en éste nivel los responsables deberán considerar la eficacia y la eficiencia, la primera ya que las políticas públicas diseñadas y las alternativas a los cursos de acción estarán en relación con los objetivos estratégicos, y la segunda ya que se deberán elaborar propuestas e informes técnicos que tengan en cuenta los recursos que pueden ser obtenidos.

Respecto a los **asesores de gabinete, éstos deberán tener correspondencia con las distintas Agencias (Direcciones Nacionales) que dependan de la Secretaría,** convirtiéndose en los responsables ante el Secretario del seguimiento de las actividades desempeñadas por el servicio civil y gestionando la ejecución de las distintas políticas públicas implementadas.

IV. El nivel del Servicio Civil: Las Agencias Públicas

No se puede desconocer el papel sustantivo de los recursos humanos en las organizaciones, de los individuos como actores de la gestión.

Es, en definitiva, cada persona el sujeto de toda realización. Es preciso ordenar las acciones individuales adecuadamente hacia objetivos comunes y dotarlos de recursos y herramientas que optimicen el esfuerzo humano para el logro eficiente de los resultados que la sociedad demanda.

Esta, sumada a la creación de una nueva herramienta organizativa: Las Agencias Públicas, son los ejes sobre los que creemos debe girar la Administración Estatal.

En este nivel, las preguntas relevantes son:

¿qué se decide?	Acciones que permitan la Generación de Valor en la APN, elección de tareas que optimicen los recursos disponibles.
¿quién decide?	Los Directores o Jefes de las Agencias Públicas.
¿cómo se decide?	Con un criterio de eficiencia, en relación a las definiciones de políticas públicas específicas de los niveles superiores de la Administración estatal.

El rol del diseño organizacional es brindar una fórmula de interacción eficaz que potencie las fortalezas inherentes a cada elemento y una mayor productividad del sistema de gestión en su conjunto.

Debe lograrse una adecuada ecuación entre las capacidades creativas de las personas y la enorme facilidad de comunicación y procesamiento que nos brindan las modernas herramientas tecnológicas (generación de valor y mayor discrecionalidad).

Resulta necesario abandonar la idea estática del diseño organizacional visto como un cúmulo de organigramas, para avanzar sobre la definición más realista de objetivos, metas y productos esperados de cada servicio y proyecto, la identificación más clara de procesos de trabajo, de los modos de operación y procedimientos administrativos mediante los cuales se pretende cumplir con el fin de la organización; y así diseñar las actividades de cada unidad y equipo de trabajo, y, consiguientemente, las tareas de cada agente de la administración, enmarcados en un nuevo tipo de diseño estructural, una nueva unidad organizacional: La Agencia Pública o Agencia Nacional.

Concebimos a esta nueva unidad administrativa como el ámbito de gestión y ejecución de las políticas públicas específicas y, simultáneamente, como el espacio laboral del servicio civil de la Nación, en reemplazo de las actuales dependencias estatales.

Las Agencias Públicas representan el último eslabón en la cadena de toma de decisiones, y deben constituirse en el paradigma de la eficiencia estatal.

Centralmente, la idea es convertir al servicio civil en un cuerpo dinámico y comprometido con las políticas públicas definidas en los niveles superiores.

Las agencias serán las ejecutoras de aquellas políticas valorizadas como sustantivas por esas instancias superiores de la administración estatal. Son el ámbito único de gestión y ejecución, tarea reservada al Servicio Civil de la Nación.

Su relación con las instancias superiores estará dada directamente con el Asesor del Secretario del área, encargado de la política pública específica de dicha agencia nacional

Estarían a cargo de un Director de Agencia, que creemos debe tener el rango de Director Nacional con Funciones Ejecutivas; y su número variará según las definiciones del Ejecutivo.

No obstante ello, existirá un núcleo permanente de Agencias determinadas a partir de aquellas políticas públicas de carácter sustantivo y permanente (inteligencia, Lucha contra la Drogadicción, Promoción de la Salud, Planes alimentarios materno-infantiles, etc.)

Sostenemos la necesidad de que el esquema de Agencias Nacionales abarque no solo a la Administración Pública Nacional centralizada, sino que sea extendida a los organismos descentralizados y aun a algunos autónomos y autárquicos.

Ante lo expuesto anteriormente, queda claro el rol fundamental del servicio civil de la Nación en toda política de cambio organizacional.

Un servicio civil atomizado en una pléyade de organismos y unidades administrativas sin correspondencia con la realidad objetiva de las demandas de nuestra sociedad y sin pertinencia funcional con esas mismas estructuras que las alberga.

Hoy nos encontramos con una administración estatal que invierte la mayor parte de su tiempo en lamentarse por la carencia presupuestaria de su área y añorando créditos internacionales para poder “realizar su tarea”.

Un párrafo aparte merece el tema de la remuneración en el Servicio Civil de la Nación, que encuentra hechos hiperbólicamente ridículos. Un profesional encuadrado en categorías intermedias – y la mayoría de ellos lo están- percibe como salario neto, entre 570 y 790 pesos (categorías “C” y “D” del SINAPA), cuando el promedio de los contratos de locución de servicios ronda los 2000 pesos netos. Es obvia la histórica sangría producida en la Administración Pública de elementos profesionales, en beneficio del Sector Privado.

Tal es el caso de lo ocurrido con los expertos en informática de la Unidad Ejecutora 2000 (Jefatura de Gabinete de Ministros) que mudaron al ámbito privado, tan pronto se les presentó una oferta laboral.

Ya hemos analizado los vaivenes de las distintas “reformas del estado” en los últimos cuarenta años, y cabe repetirlo: todas ellas, excepción hecha de las llevadas a cabo entre 1991 y 1999, han adolecido de los mismos vicios: su carácter fragmentario y su excesivo apego a pautas presupuestarias.

Podríamos añadirle una tercera característica común a la mayor parte de ellas: el olvido –deliberado o no- de una política definida hacia el servicio civil de la nación.

Creemos fundamental el abordaje de este tema, tomando como punto de partida lo realizado en la década del '90, que en algunas áreas, ha sido verdaderamente sustantivo.

En primer lugar, la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), en 1991, significó un paso inicial correctamente orientado hacia la modernización del sistema escalafonario y de carrera administrativa de los agentes del estado Nacional. No obstante ello, el proceso de asimilación de los diferentes agrupamientos y escalafones que componen la Administración Pública Nacional, ha quedado trunco y hoy, solo el 10 % de la APN esta bajo el SINAPA.

Una de las primeras tareas a emprender es la adecuación de la mayor parte posible de los agentes públicos al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Debe ser el escalafón administrativo único dentro de las Agencias Públicas.

Con el doble propósito de unificar administrativamente a la APN y dotar a los agentes pertenecientes a viejos agrupamientos de las herramientas mas modernas a las que hasta el año 1999 tenían acceso solo los encuadrados en el SINAPA. Y hablamos del año 2000 como un punto de inflexión en la política de recursos humanos del Estado, pues a partir de esa fecha es que puede decirse que el proceso de modernización iniciado en el servicio civil a partir de 1991, llega a su fin.

Existen dos alternativas viables para lograr esta unificación escalafonaria: una política de reencasillamiento, como la llevada a cabo inicialmente desde 1991; o un proceso de concursos públicos, abiertos y cerrados según el cargo y la unidad administrativa.

Creemos que ambos mecanismos deben ser aplicados simultáneamente, pues debe contemplarse la criticidad de cada cargo ocupado, por un lado, y nuestra propuesta de Agencias Públicas, haría, a la vez necesaria una oxigenación en la planta superior del servicio civil.

La experiencia de reencasillamiento del personal ha tenido antaño un perfil muchas veces arbitrario. Es por ello que proponemos un criterio único y claro para este procedimiento, definido en base a una descripción minuciosa de la tarea del agente público y a su expertise, que despeje toda duda en cuanto a la equidad del mecanismo.

En lo que hace a los mecanismos de concurso, los mismos están detallados en el decreto 993/91 y en Decisiones Administrativas anexas de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Los errores o arbitrariedades cometidas en dichos procesos tuvieron su eje en la elaboración fallida –muchas veces deliberadamente- de los perfiles del cargo a ocupar. Por lo cual, nuestra propuesta es que dichos perfiles sean elaborados desde una única unidad administrativa, que debería ser la Subsecretaria de Gestión Pública o la misma Jefatura de Gabinete de Ministros.

Un párrafo especial merece el tema de la capacitación de los recursos humanos del Estado Nacional.

La capacitación de los agentes de la Administración Pública Nacional, en todos sus niveles, es una de las prioridades estratégicas ante la necesidad de contar con recursos humanos altamente calificados.

También en esta área, hemos sufrido en los tres últimos años un deterioro progresivo y constante, merced a políticas erráticas y decisiones administrativas que lograron, con maestría pocas veces vista, terminar con un proceso de formación permanente de los empleados del servicio civil.

En 1991, se dotó a la entonces Secretaria de la Función Pública de los instrumentos y de la responsabilidad, a través del INAP, de capacitar en forma permanente y obligatoria a los agentes del servicio civil de la nación.

Esta decisión llevó a que el INAP pasara de capacitar anualmente un promedio de 500 agentes, a llegar en 1998 a los 35.000; es decir el total de la población objetivo (SINAPA) sumado a 15.000 agentes pertenecientes a otros escalafones y agrupamientos de la APN.

Este proceso de crecimiento cuantitativo y cualitativo se vio paralizado a partir del año 2000, cuando a través de una decisión administrativa del entonces Jefe de Gabinete de Ministros, el INAP dejó de brindar normalmente los cursos, cortando dicho proceso y llevando al servicio civil de la nación al congelamiento en sus promociones de grado; sabido es que su crecimiento en la carrera administrativa depende (por Decreto 993/91) de los créditos anuales de formación de INAP.

En el año 2001, quiso enmendarse dicha situación y se implementó un sistema de equivalencias entre los créditos exigidos y la formación de todo tipo que el agente tomara privadamente (cursos, jornadas, seminarios, asignaturas de las currículas de cualquier carrera de grado, etc.), produciéndose en consecuencia un deterioro obvio en la calidad y en la pertinencia de la capacitación.

Vale destacar que el presupuesto anual operativo ejecutado anualmente por el INAP para capacitar ese universo de 35.000 agentes, nunca sobrepasó los 4 millones de pesos.

La propuesta se basa, sintéticamente en un retorno al sistema de los noventa, de capacitación permanente y compulsiva, con un aggiornamento en las currículas.

Un sistema de doble entrada: con una oferta dura del INAP, sumada a una sensata y pertinente satisfacción de demandas específicas de cada unidad administrativa.

Con tres metodologías pedagógicas: presencial, semipresencial y a distancia, con el doble objeto de introducir a los agentes públicos en la utilización de instrumentos alternativos de aprendizaje (informática) y con el fin de reducir sensiblemente los costos de la formación.

La última propuesta tiene que ver con la “Licencia INAP”. Un esquema de capacitación descentralizado con el objeto de abarcar a las administraciones provinciales y Municipales y a los Poderes Legislativo y Judicial. El INAP diseñaría programas de capacitación para cada grupo de población objetivo (currícula, contenidos, perfiles docentes, sistemas de evaluación, documentos, etc.) y monitorearía y evaluaría dicha formación otorgando la certificación de cumplimiento de la capacitación efectuada.

|

|

Documentos de Trabajo

Fundación para el Cambio

1. **Efectos de la Pesificación y Despesificación**, elaborado por Carlos Rivas, Octubre de 2002.
2. **Reestructuración de Deuda Soberana Luego de un Default Desordenado**, elaborado por Nicolás Dujovne y Pablo Guidotti, Octubre de 2002.
3. **Principios para la Reforma del Estado Nacional**, elaborado por Gerardo Strada Saenz y Pablo García Mithieux, Octubre de 2002.
4. **El Sistema Financiero en la Argentina, una Propuesta de Reforma**, elaborado por Nicolás Dujovne y Pablo Guidotti, Noviembre de 2002.
5. **Políticas e Instituciones para dinamizar el Sector Externo en la Argentina**, elaborado por Julio J. Nogués con la colaboración de José A. Cerro, Noviembre de 2002.
6. **Gasto Público Social en la Argentina**, elaborado por Grupo Sophia, Diciembre de 2002.
7. **Lineamientos para una Política de Comercio Exterior**, Elaborado por Edgardo Cenzone y Pablo Goldín, Enero de 2003.
8. **Lineamientos para la Renegociación de Contratos Regulados**, Elaborado por Edgardo Cenzone y Pablo Goldín, Enero de 2003.
9. **Lineamientos de un Programa Económico**, Elaborado por Carlos Melconian, Rodolfo Santangelo, Edgardo Cenzone, Claudio Mauro y Pablo Goldín, Febrero de 2003.
10. **Modelos de Cálculo del Producto Potencial y Output Gap**, elaborado por Pablo Goldín y Facundo Martínez Maino, Abril de 2003.
11. **El nuevo “Contrato Fiscal” como parte de la Refundación de las Instituciones de la República**, elaborado por Ricardo Cossio y Eduardo Gil Roca, Mayo de 2003.