

Reformando el Estado a nivel subnacional : el caso de la Provincia del Neuquén, Argentina*

Mario Alberto Pilatti[•] ×

- I. El marco institucional para la Reforma del Estado Provincial***
- II. La propuesta reciente del Poder Ejecutivo***
- III. Nuestra experiencia en materia de Administración Presupuestaria de Estructuras Organizativas***

ANEXOS

MATRIZ DE RESPONSABILIDADES Y RECURSOS

MATRIZ DE ARTICULACIONES

CONCORDANCIA ENTRE ORIENTACION DE LAS RESPONSABILIDADES Y TAMAÑO DE LAS UNIDADES ORGANIZATIVAS

* Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001. Publicado con autorización.

• *Gerente de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio de Jefatura de Gabinete, Provincia del Neuquén.*

× *La experiencia provincial reciente debe muchos aportes al Lic. Jorge Hintze, muchas de las ideas comentadas en la sección III, partieron de sus aportes. El autor agradece especialmente los comentarios y revisiones al texto del Ing. Alejandro Elosegui y de la Lic. Lorena Alvarez, ambos del equipo de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado de la Provincia del Neuquén.*

I. El marco institucional para la Reforma del Estado Provincial

La Provincia del Neuquén cuenta con ciertos desarrollos institucionales importantes que constituyen una buena base para su proyección futura.

- ✓ Un Poder Legislativo unicameral y con niveles de gasto relativamente moderados, junto a un importante grado de representatividad obtenido por una distribución proporcional de cargos en la que participan todas las fuerzas políticas que obtienen más de 3% de los votos.
- ✓ Un Poder Judicial independiente, que recibe en forma verdaderamente automática sus fondos definidos como un porcentaje fijo de los ingresos provinciales en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos.
- ✓ Una relación financiera Provincia – Municipios muy sólida, articulada alrededor de un régimen que -establecido entre 1993 y 1995- hoy goza de un importante nivel de consenso y legitimidad¹.

No obstante la relevancia de estos verdaderos activos institucionales, durante la década del 90 surgieron indicios de que ciertos aspectos del sistema provincial de toma de decisiones colectivas podía funcionar de modo inadecuado. La problemática que se manifestó en los últimos años descansa sobre determinaciones constitucionales y floreció al calor del rumbo que tomaron ciertos aspectos de la vida provincial.

Esta particular encrucijada amenaza con producir una falta de respuestas de las instituciones a aspectos de mucha importancia, impidiendo a la sociedad provincial la adaptación a los cambios de contexto.

Dentro de esta problemática se debate actualmente la cuestión de la Reforma del Estado provincial, fundamentalmente entendida como un proceso de reforma y modernización de la organización interna, que es el foco de interés de este trabajo.

En esta parte trataremos de llamar la atención sobre ciertos aspectos del diseño institucional de la Provincia del Neuquén que condicionan las posibilidades de encarar una efectiva reforma hacia adentro por parte del Estado Provincial.

Un problema latente: el marco constitucional

La Constitución de la Provincia del Neuquén data de 1957. Después de cierta demora en el proceso de provincialización, derivada de la discontinuidad del segundo período del Presidente Perón, se reunió la Convención Constituyente que fue dominada por la UCRI. Finalmente, la Constitución fue sancionada el 28 de noviembre de 1957.

La Constitución es hija de la época: en 313 artículos –la Constitución Nacional Reformada en 1994 cuenta con 129 artículos- incursiona en los más diversos temas con una intención marcadamente reglamentarista. De allí que muchas de sus disposiciones nunca fueron puestas en práctica, cuestionando –en definitiva- la solidez que debería tener una Ley Fundamental.

¹ Una enmienda constitucional cambió el mecanismo de representación legislativa en 1994.

La Ley 1971 (setiembre de 1992), le aseguró al Poder Judicial la derivación automática del 18% de los fondos que la Provincia recibe en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos.

La Ley 2019 (junio de 1993) redefinió la distribución primaria -entre la Provincia y el conjunto de los Municipios-, en tanto que la Ley 2148 (noviembre de 1995) redefinió la distribución secundaria (entre Municipios), completando así una reforma integral del régimen de coparticipación provincial.

Una de las facetas de esta tendencia reglamentarista e intervencionista es el papel que se le asigna al Poder Legislativo en materias propias de la Administración.

Así, en relación a la organización de la Administración, no es extraño que, a pesar de que se define al Gobernador como “*Jefe de la Administración de la Provincia*” (artículo 134°), se incluyen dentro de las atribuciones del Poder Legislativo cosas tales como:

“Crear y suprimir empleos con sujeción a lo dispuesto en esta Constitución, determinando las funciones, responsabilidades y remuneración”

“Organizar la carrera administrativa” (artículo 101, incisos 15 y 26)

Los primeros 30 años de vida institucional

Se podría pensar que la práctica desbordaría estas previsiones y que en definitiva la capacidad de iniciativas del Ejecutivo, junto con una razonable adaptación a las circunstancias del Poder Judicial, terminarían por derivar en un esquema en el cual el Poder Ejecutivo pudiera ejercer las facultades necesarias para manejar la administración provincial².

En realidad el conflicto ni siquiera llegó a plantearse durante las primeras tres décadas de vida provincial. Un par de factores jugaron de modo tal que la problemática derivada del marco constitucional no se manifestó.

Un sistema político relativamente cerrado garantizaba la mayoría parlamentaria a la fuerza política que ganaba las elecciones: hasta 1994 al partido que obtenía más votos en las elecciones le correspondía automáticamente tres quintos del total de bancas de la Cámara única que constituye el Legislativo Provincial, los dos quintos restantes correspondían a la fuerza que resultaba segunda en los comicios; el resto de las fuerzas políticas no tenía representación legislativa.

Si a esto sumamos el carácter verdaderamente monolítico que históricamente exhibió el Movimiento Popular Neuquino (MPN) -que ganó todas las elecciones provinciales desde 1962 hasta la fecha- queda claro por qué la cuestión de la división de tareas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no se planteó como un problema, al menos durante los primeros treinta años de la historia provincial.

El problema se presenta con crudeza en los años 90

Un par de causas hicieron que el panorama se complicara durante la década del 90.

Por una parte, dentro del propio MPN se generó una división interna que llevó a Jorge Sobisch al Gobierno provincial en 1991, tras derrotar en comicios internos al hijo de Felipe Sapag. Este último ya había sido gobernador durante tres periodos³ y claramente lideraba el Partido Provincial, sin grandes discusiones internas. A partir de ese momento la Provincia se desenvolvió en un marco en el cual la discusión interna del MPN signó los acontecimientos. Así, a pesar de que el MPN tuvo mayoría en la Cámara durante 1991-95 y 1995-99, la tarea del legislativo se tornó sumamente complicada, dificultándose enormemente la sanción de las leyes.

Por otra parte, la arquitectura política para determinar la composición del Poder Legislativo provincial fue modificada a través de una enmienda constitucional en 1994, pasándose a la aplicación de un

² Tal parece ser la experiencia de los Estados Unidos que evolucionó de una concepción original en la cual el Presidente era un jefe político y militar sin facultades administrativas –los encargados de la administración dependían del Congreso-, a otorgarle crecientes facultades administrativas con el fin de lograr una razonable eficiencia en el manejo del aparato estatal.

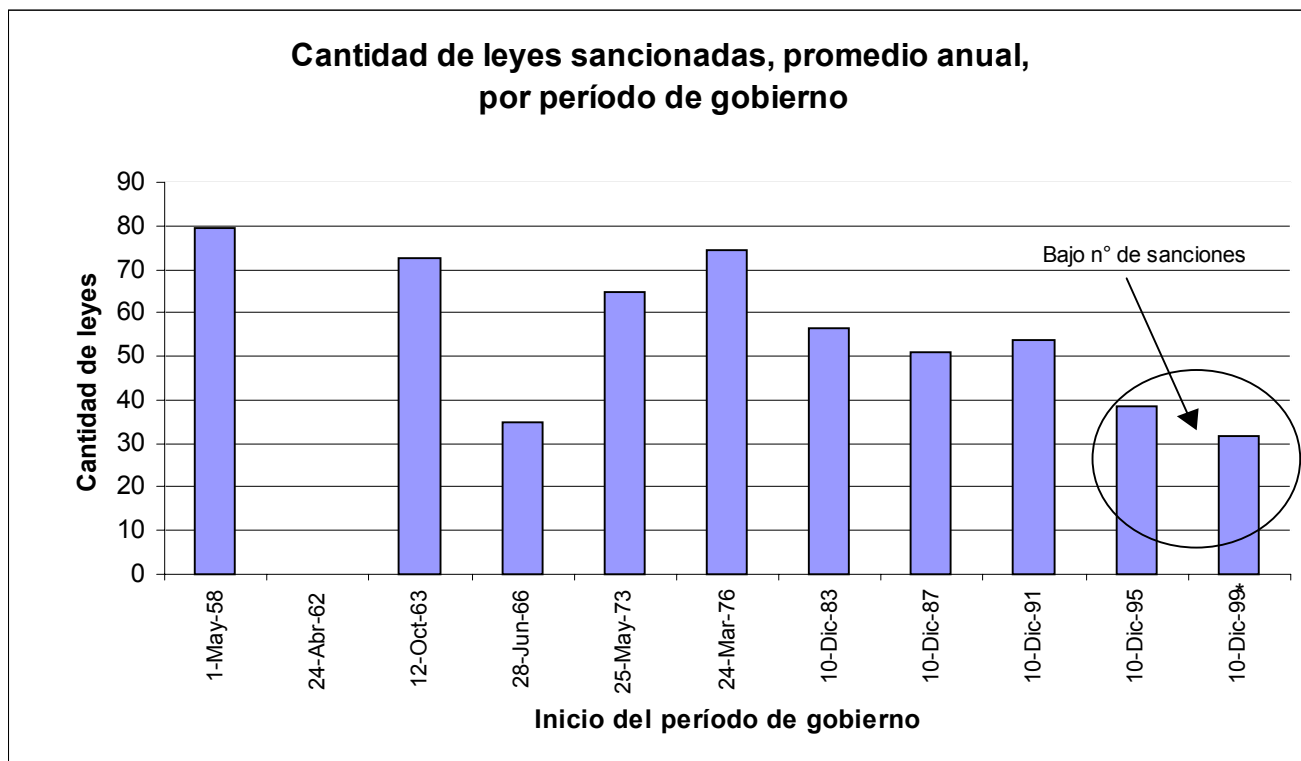
³ Virtualmente Felipe Sapag fue gobernador siempre que fue posible elegir tal cargo a través del sufragio entre 1960 y 1987, es decir los periodos 1963-66, 1973-76 y 1983-87.

sistema proporcional, a partir de un piso mínimo de 3% de los sufragios. Esta modificación -que indudablemente mejora la calidad de la representación política y debe evaluarse positivamente desde el punto de vista de la democratización del poder- choca con la distribución de potestades prevista en la Constitución, que pone piezas claves de la conducción de la administración en manos del Legislativo. En otros términos, es probable que la modificación parcial de la Constitución mejorando la representación pero manteniendo la distribución de atribuciones entre poderes, haya terminado conduciendo al sistema a un verdadero brete, caracterizado por un bloqueo en el proceso de decisiones colectivas vinculado a ciertas materias, dentro de las que destacamos la referida a la organización de la administración provincial.

Una aproximación gruesa al grado de dificultad en la actividad legislativa se puede obtener si se observa el siguiente gráfico, que contiene la cantidad promedio anual de leyes sancionadas por gestión de gobierno y por la Legislatura provincial durante toda su historia.

La tarea legislativa no puede ser reducida a una simple dimensión cuantitativa, no obstante es llamativo que desde mediados de los 90 la Cámara no logra sancionar sino apenas algo más de 30 leyes en promedio por gestión de gobierno.

Desde la recuperación de la democracia en 1983 la legislatura venía sancionando un promedio de entre 50 y 55 leyes por año. En el período 1995–99 se redujo este valor por debajo de 40 y en lo que va de la actual gestión de gobierno apenas se superan las 30. Para encontrar un nivel de producción legislativa comparable hay que remontarse a período de facto 1966–73 (la primera interrupción del sistema democrático en 1962–63 no generó legislación que revistiera el carácter de ley).



* Hasta el 31-Jul-2001

Una salida posible: adaptación del Poder Judicial

En este marco, una salida posible hubiera sido la adaptación del Poder Judicial que, flexibilizando ciertos aspectos de la interpretación doctrinaria, generara las condiciones para que el sistema

recupere agilidad. Esto no ocurrió. La postura prevaleciente ha sido devolver la pelota a partir de una argumentación del tipo: *si las leyes están mal o no se adaptan a la realidad, es el Poder Legislativo el que debe modificarlas y no cargar con esas tensiones al Poder Judicial.*

Las interpretaciones de los tribunales respecto a temas claves como la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda producir ajustes salariales –tanto hacia abajo como hacia arriba- o que se relativice en ciertas circunstancias el derecho de estabilidad laboral, se han mantenido cerradas de un modo absoluto, sin ajustarse a los cambios en el Estado y en la sociedad de las últimas décadas. En definitiva prevalece una óptica individualista, que reduce el análisis de las consecuencias de las normas a una cuestión de derechos subjetivos de las personas.

¿Bloqueo del sistema de decisiones colectivas?

Esto configura una situación de importante trabazón en la que casi todo el mundo acuerda que hay cosas que están muy mal sin que se logren las vías para producir modificaciones. Así se obtiene una trama que se puede sintetizar del siguiente modo:

- ✓ Un Poder Judicial que no flexibiliza sus interpretaciones respecto de la capacidad del Ejecutivo de tomar decisiones que hacen a su función de administrador.
- ✓ Un Poder Legislativo que posee importantes atribuciones en materia de administración y que no es capaz de generar una dinámica como la requerida para responder a las necesidades de la sociedad en la materia.

Ambos condicionamientos determinan que aspectos básicos de la organización interna del Estado se mantengan de un modo inercial. Su mayor mérito resulta ser su propia existencia.

Un ejemplo para no imitar: la Ley de remuneraciones

Un buen ejemplo de lo mal que están funcionando ciertas cosas y de las dificultades que hay para introducir modificaciones, puede obtenerse analizando la actual Ley de remuneraciones⁴.

Como la facultad del Legislativo de determinar remuneraciones es interpretada de la manera más estrecha posible, resulta una norma que en 56 artículos y ocho anexos –lo que hace unas 63 páginas tamaño oficio- genera los 204 conceptos de pago que integran actualmente la liquidación de sueldos, solo para el Poder Ejecutivo y sin considerar aportes. Prácticamente cada organismo tiene su parte en la Ley, en la que se establecen diversos adicionales, bonificaciones, etc., que son específicos de la dependencia.

La ley plasma fundamentalmente la habilidad negociadora y la relación de fuerzas de cada organismo al momento de la sanción. Dentro de cada dependencia del Ejecutivo se administra la distribución de conceptos, que generalmente –pero no siempre- deben otorgarse vía decreto.

La política salarial que deriva de este marco legal es entonces más o menos aleatoria, de una complejidad importante que oscurece toda comparación entre áreas del Gobierno y que genera una serie de incentivos internos totalmente distorsionantes. Así, los organismos que quedaron bien posicionados en la Ley de remuneraciones tienen permanentemente candidatos para tomar a través de pases, reubicaciones, etc., en tanto que los que quedaron mal posicionados corren el riesgo de sufrir un drenaje de sus recursos humanos más calificados. Idénticos perfiles profesionales pueden tener remuneraciones totalmente diferentes en distintos lugares de la administración, sin que tales

⁴ Actualmente está en vigencia la Ley 2265, sancionada en noviembre de 1998 y que ha tenido tres o cuatro modificaciones desde entonces. Esta ley regula los salarios de la totalidad del Poder Ejecutivo, pero no incluye a los Poderes Legislativo y Judicial que tienen leyes aparte.

diferencias sean justificables por distintos niveles de responsabilidad o variables similares.

Todo este entramado tiene la rigidez de estar incluido en una ley, cuya inmovilidad se refuerza por la capacidad de presión de los grupos beneficiados, que boicotean cualquier intento de cambio.

Esta descripción descarnada pinta una situación que es conocida en la Provincia del Neuquén, y no es más que un ejemplo. El problema latente afloró con toda intensidad en la década del 90, a caballo de la particular situación que se dio en el Poder Legislativo, que al ganar autonomía del Poder Ejecutivo puso de manifiesto las dificultades de un marco constitucional en el cual el poder administrador parece no contar con los elementos necesarios para administrar. La posición del Poder Judicial tampoco contribuyó a que las cosas funcionen de un modo razonable.

II. La propuesta reciente del Poder Ejecutivo

El proyecto de Ley de función pública

En este marco, la gestión provincial que asumió en diciembre de 1999 elevó a la Legislatura durante el mes de abril de 2000 un proyecto de ley que plantea una reforma integral del régimen de la función pública provincial.

Se trata de dotar de una ley marco a la gestión de la función pública provincial, vista como una de las grandes gestiones horizontales internas del Estado, junto con la administración financiera y la planificación y el control.

El proyecto se diseñó con el objeto de convivir con los actuales escalafones y estatutos del personal que tienen jerarquía jurídica de Ley, definiendo algunas temáticas no suficientemente claras, potenciando y acercando a la aplicabilidad a ciertas instituciones previstas en la normativa vigente, y estableciendo una política salarial coherente tanto en su dimensión temporal –curvas salariales asociadas al progreso en la carrera administrativa- como en su composición interna.

En este sentido se tratan tres áreas diferenciables:

- ✓ La administración de las estructuras organizativas del Estado.
- ✓ La administración de recursos humanos.
- ✓ La administración de la política salarial y del presupuesto de gastos en personal.

La administración de las estructuras organizativas del Estado implica generar una instancia de reflexión técnica previa a la aprobación de las estructuras, tratar de que estas sigan una lógica organizativa antes que remunerativa y poner cada cambio en la estructura en una perspectiva de conjunto que facilite captar las situaciones asimétricas y las redundancias no justificadas. Por otra parte, al identificar hasta los puestos de trabajo y sus perfiles, se genera una clasificación ocupacional indispensable para una razonable gestión de recursos humanos y una administración salarial transparente y moderna.

La administración de los recursos humanos implica avanzar en la definición y la puesta en práctica de institutos ya previstos en la legislación como los concursos y el ingreso, las designaciones para ocupar puestos de trabajo, la asignación de grados salariales y las promociones, las evaluaciones de desempeño, el desarrollo y la capacitación del personal.

La administración de la política salarial y del presupuesto de gastos en personal busca ordenar la crucial cuestión de las remuneraciones, hoy plasmada en la ley de remuneraciones que condena al Estado a no tener una política salarial y establece un esquema de incentivos arbitrario, que no

responde a los objetivos públicos⁵. Además establece las bases para que la elaboración de los presupuestos de gastos en personal respondan a criterios homogéneos, en base a plantas funcionales y unidades físicas homogéneas.

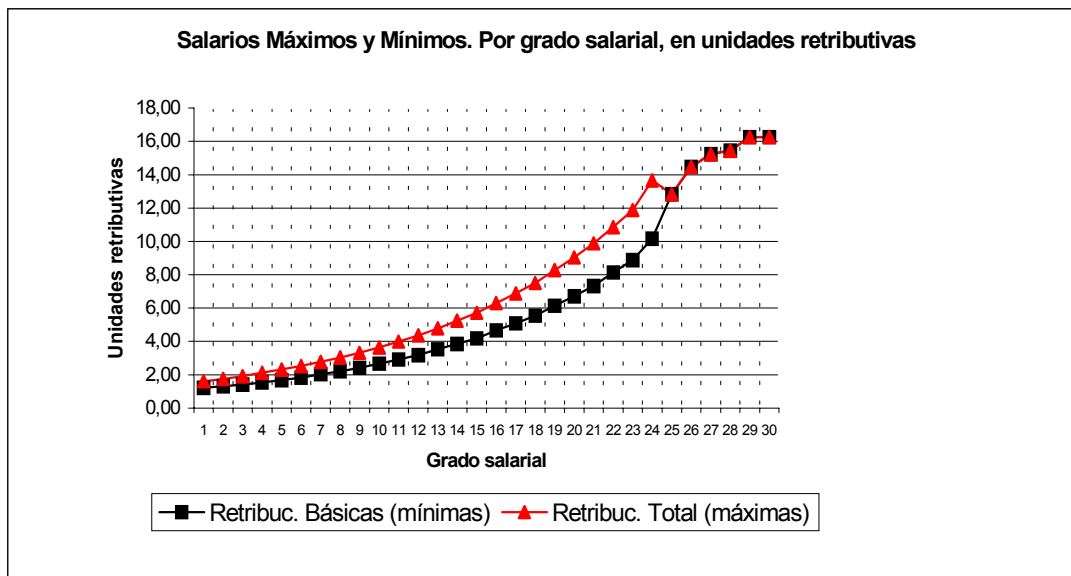
Cómo avanzar hacia una política salarial coherente

La reforma en lo vinculado a la política salarial resulta de primera importancia para un cambio integral de la lógica de las organizaciones estatales. Un diseño de política salarial racional y transparente es esencial tanto para poder llevar adelante una adecuada administración de recursos humanos, como para poder diseñar estructuras organizativas en las que predomine una lógica verdaderamente organizativa, no sometida a las consideraciones remunerativas.

La distribución de roles vigente entre los Poderes del Estado Provincial implica la intervención del Poder Legislativo para producir cualquier modificación en materia salarial. La falta de respuestas en este sentido -comentada en la sección precedente- dificulta su avance.

La propuesta del Poder Ejecutivo se elaboró de manera de conciliar la asignación de potestades constitucionales con la necesaria flexibilidad y transparencia que requiere la administración salarial.

El Poder Legislativo fija una escala salarial que asigna a cada uno de treinta grados salariales retribuciones mínimas y máximas, expresadas en unidades retributivas. Esto asegura una curva salarial de forma razonablemente ascendente. El hecho de fijarla en unidades remunerativas tiene el



objeto de permitir eventuales ajustes en los salarios nominales, sin modificar la lógica del conjunto. El valor de estas unidades se fija en la Ley de presupuesto, de manera que su definición permanece en la órbita legislativa.

Cada grado salarial tiene asociado un salario básico. El proyecto prevé además doce conceptos de pago, asociados a la función, a situaciones extraordinarias o a trabajo adicional. Estos conceptos están acotados por las retribuciones máximas asociadas a cada grado salarial y sujetos a una serie de requisitos de compatibilidad.

Un paso clave es la vinculación entre cada puesto de trabajo en cada organismo y su posición en la curva salarial. Esta se logra desarrollando clasificadores ocupacionales institucionales, que reflejan

⁵ Ver la sección anterior.

las especificidades de cada área de la actividad estatal (como salud, educación, seguridad, administración central), y que incluyen tanto la descripción de las tareas típicas que deben realizarse en los puestos de trabajo como los requisitos profesionales mínimos para el desempeño en los mismos.

En función de los grados de responsabilidad y los requisitos profesionales requeridos para cada puesto se asigna un nivel (clase ocupacional) en una escala que va del 1 al 10, en la que el 1 corresponde a los puestos de menor responsabilidad en la estructura organizativa y el 10 corresponde al titular del Poder Ejecutivo Provincial. A su turno, cada clase ocupacional tiene un rango de congruencia con los grados salariales de la curva salarial.

La ardua tarea de definición de clasificadores ocupacionales y asignación de nivel en el esquema de clases ocupacionales deberá desarrollarse bajo la coordinación de una oficina especializada. De esta manera, una parte de la responsabilidad en la definición de las remuneraciones queda en la órbita del Poder Ejecutivo, que se limita a los aspectos esencialmente operativos. Es clave que este trabajo se desarrolle desde una óptica fundamentalmente técnica, que —aunque alimentada por las definiciones de política que generan los respectivos niveles de decisión— sostenga como principio preservar la transparencia y la homogeneidad de tratamiento para el conjunto de la organización estatal.

Así, el Poder Legislativo regula las líneas generales de la política salarial al fijar la curva salarial y el valor de la unidad retributiva, en tanto que el Poder Ejecutivo obtiene un margen de maniobra como para ir produciendo adaptaciones que las circunstancias siempre requieren, a través de la definición y mantenimiento de los clasificadores ocupacionales. Todo esto en el marco de un sistema de incentivos razonable que potencia instituciones como los concursos y las evaluaciones de desempeño, que se constituyen en el mecanismo por excelencia de movilidad en materia salarial.

Los avances posibles

El tratamiento legislativo del proyecto no progresó en absoluto. Por otra parte, en diciembre de 2000 el Poder Ejecutivo promovió y obtuvo la sanción de una nueva Ley de Ministerios⁶, que como rasgo novedoso incorporó la figura del Ministerio de Jefatura de Gabinete —institución no prevista en el ordenamiento constitucional provincial— dotando a ese Ministerio de siete Unidades Estratégicas de Coordinación Operativa, a cargo de Gerentes⁷.

La nueva Ley de Ministerios implicó redefinir algunas áreas que existían, y definir áreas nuevas, de lo cual derivó la necesidad de aprobar las estructuras del conjunto del Poder Ejecutivo Provincial.

Dada la virtual parálisis legislativa, el Poder Ejecutivo decidió avanzar en materia de administración de estructuras organizativas a través de la vía del decreto. Esto resulta factible ya que se trata de la organización interna del Ejecutivo, y como tal no requiere de la sanción de una ley.

A través del dictado del Decreto 593/01 (de marzo de 2001) se planteó una metodología de administración de estructuras fuertemente vinculada al presupuesto por programas, tarea que se está llevando a cabo bajo la responsabilidad del Ministerio de Jefatura de Gabinete y con la coordinación operativa de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado.

⁶ La Ley 2347, promulgada el 11 de diciembre de 2000.

⁷ Una de estas Unidades es la de Reforma y Modernización del Estado cuya creación implicó elevar el nivel de importancia que el gobierno le da a esta área.

III. Nuestra experiencia en materia de Administración Presupuestaria de Estructuras Organizativas

Filosofía del diseño de administración de estructuras

La metodología utilizada concibe a la estructura organizativa del Estado como integrada por tres niveles de responsabilidad:

- a) Nivel político: incluye las máximas instancias de decisión política, su estructura es definida en las Leyes Orgánicas de Ministerios.
- b) Nivel gerencial: incluye aproximadamente desde la segunda línea del gobierno (Secretarías o Subsecretarías) hasta el nivel de Dirección. Se establece a través de los correspondientes decretos de estructura partiendo del nivel inferior incluido en la Ley de Ministerios.
- c) Nivel operativo: incluye las unidades operativas que dependen de las del nivel gerencial hasta llegar a las plantas funcionales de puestos de trabajo.

Estos tres niveles deben estar correctamente articulados entre sí. En una primera etapa se planteó avanzar sobre la definición de las estructuras organizativas del nivel gerencial.

A continuación se resumen los grandes lineamientos que determinaron nuestro acercamiento a la Administración de Estructuras. Esta exposición de principios fija las grandes reglas de juego para la elaboración de los proyectos de estructura y da el marco para la posterior evaluación técnica de los mismos.

En primer término se definieron grandes lineamientos de política organizacional que deberían enmarcar la totalidad del trabajo. Resumidamente fijamos las siguientes directrices respecto del tema:

1. *El fin perseguido es el logro de resultados para la sociedad, la estructura organizativa es un medio.*
2. *Las estructuras organizativas no son buenas o malas sino adecuadas o inadecuadas.*
3. *La estructura organizativa no debe ser estática sino dinámica.*
4. *El aparato del Estado debe ser un sistema integrado y articulado horizontalmente y no un conjunto de islas burocráticas.*
5. *La gestión operativa debe descentralizarse y la planificación estratégica y la evaluación de resultados deben centralizarse.*

A continuación se definen dos grandes lineamientos para la acción que fundamentaron nuestra vía de avance en la problemática:

1. *El cambio organizativo debe ser administrado.*

El cambio organizativo debe favorecer tanto la adecuación de las estructuras a las especificidades de cada área como su integración al sistema mayor que conforma el aparato del Estado. Para ello deben existir mecanismos que articulen las iniciativas sectoriales con la racionalidad organizativa del conjunto, de modo que se favorezca la interdependencia. En esto debe consistir la administración de estructuras organizativas.

2. *La relación entre presupuesto y estructura organizativa es el instrumento para asignar la responsabilidad.*

El presupuesto es el instrumento para asignar los objetivos y los recursos, la estructura organizativa es el que permite asignar la autoridad y, aplicados en conjunto, permiten asignar responsabilidad. La aplicación conjunta de ambos

instrumentos es la administración presupuestaria de estructuras, que es el objetivo que perseguimos.

El paso siguiente fue definir los principales lineamientos operativos que deben ser tenidos en cuenta en el diseño de elaboración de los proyectos de estructuras organizativas y que guiarán su posterior evaluación:

1. *La estructura debe favorecer la articulación política, gerencial y operativa y no obstaculizarla.*

Los dos criterios básicos de diseño son:

- ✓ Vertical: el diseño organizativo debe representar el camino más corto posible en la toma de decisiones sin recurrir a puentes y estableciendo una clara distinción entre los tres niveles de responsabilidad.
- ✓ Horizontal: mínimas fronteras burocráticas internas, clara asignación de responsabilidad a las unidades y articulación de las intervenciones necesarias entre las diferentes unidades.

2. *Horizontalidad en la gestión y matricialidad en el modelo organizativo: promover la corresponsabilidad.*

Las estructuras matriciales son aquellas en las que se articulan responsabilidades asignadas a unidades organizativas con responsabilidades horizontales asignadas a programas o proyectos específicos en los que participan más de una unidad de la estructura. Cuando ello ocurre existe corresponsabilidad por resultados, cuyos alcances deben establecerse como en cualquier contrato o convenio. Las herramientas de gestión de proyectos y programas son instrumentos orientados –entre otros aspectos- a la administración de las corresponsabilidades. Las responsabilidades de las áreas deben articularse con todas aquellas que sea preciso para evitar la duplicación de esfuerzos y trabas burocráticas y favorecer la sinergia.

3. *Redundancia funcional controlada.*

No deben duplicarse las mismas o similares funciones en unidades distintas salvo que ello sea necesario para la gestión (ejemplos: hospitales, escuelas, etc.). En estos casos debe cumplirse que los usuarios no sean los mismos y que la gestión resulte más eficiente.

4. *Especialización.*

Las unidades del nivel político pueden ser generalistas y multifuncionales, pero las del nivel gerencial deben tener una función principal claramente diferenciada de las funciones complementarias y estas últimas deben ser compatibles con la función principal.

5. *La estructura debe diseñarse según las necesidades organizativas y no las remunerativas.*

La política salarial se establece y regula mediante la ley de remuneraciones y los estatutos y escalafones vigentes. Es necesario adecuar la política salarial para que permita compensar las responsabilidades que establece la estructura, en lugar de adecuar las estructuras organizativas para satisfacer necesidades salariales. Este es uno de los principios básicos de la gestión de función pública (contenido en el proyecto de Ley de Función Pública, a consideración del Poder Legislativo).

Así, y a modo de síntesis, nuestro objetivo es que las estructuras organizativas del nivel gerencial de la Administración Pública provincial, salvo circunstancias excepcionales, reúnan las siguientes características:

“Mínima cantidad de unidades organizativas muy jerarquizadas, especializadas según claras responsabilidades principales, articuladas matricialmente con otras en todos los casos en que ello se

requiera, mediante mecanismos de gestión de la corresponsabilidad y sin funciones redundantes con otras áreas, salvo que ello responda a una política establecida.“

La metodología de administración de estructuras organizativas

Como se ha dicho, en una primera etapa se resolvió avanzar en la definición de las estructuras del nivel gerencial; una vez resuelto este paso se espera continuar con el nivel operativo, hasta llegar a la definición de los puestos de trabajo.

La característica más saliente de nuestra metodología de Administración de Estructuras es su fuerte vinculación con el Presupuesto por Programas⁸. En efecto, las metas de cada organismo o dependencia son fijadas por el nivel político y hechas explícitas en la Ley de Ministerios, algunas leyes de creación –caso típico de organismos descentralizados- o de implementación de programas específicos, y –a un nivel de relativo detalle- en las memorias descriptivas de las categorías programáticas del Presupuesto.

Como en esta instancia además se avanza en la definición de responsabilidades más allá del nivel de conducción política, la interacción entre Programas Presupuestarios y Estructura Organizativa se hace explícita de un modo natural. De este modo, es de esperar que la metodología del Presupuesto por Programas y la de Administración de Estructuras Organizativas se potencien y complementen, generando un círculo virtuoso en el cual ambas prácticas se vayan perfeccionando en el tiempo.

A un nivel político, la Administración de Estructuras significa poner a funcionar a pleno al Ministerio de Jefatura de Gabinete en su función básica de asistencia al Gobernador en la determinación de las políticas de la Administración Provincial. De allí que haya sido a través de la Resolución N° 115/01 de este nuevo Ministerio que se fijaron las Planillas y los Instructivos que debían presentar los distintos organismos.

En concreto, se solicitó a cada organismo que además de elaborar su organigrama del modo más o menos tradicional, destaque en el mismo las Unidades Organizativas que revisten el carácter de Ejecutoras de Programas Presupuestarios. Adicionalmente se solicitó que se elabore, para cada Programa Presupuestario que dependa del organismo, una Planilla de Responsabilidades Sustantivas, que implica el desarrollo de las actividades que contribuyen a lograr las metas establecidas para el Programa Presupuestario. Estas Responsabilidades reemplazan a las tradicionales Misiones y Funciones institucionales, ordenadas en función de la estructura definida en el Presupuesto. Para cada Responsabilidad Sustantiva se debe indicar las Unidades Organizativas que participan en el desarrollo de la misma pudiendo ser dicha participación de dos tipos: Producción directa de los resultados esperados o Intervención, sin que recaiga sobre la Unidad la responsabilidad directa e inmediata por los resultados.

Una vez efectuada la tarea (para la cual cada organismo designó un coordinador operativo que elabora la información necesaria en contacto con la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, que brinda la asistencia técnica necesaria) se procede a la elevación formal de dicho trabajo al Sr. Ministro Jefe de Gabinete, quien solicita un dictamen técnico a la Unidad de Reforma y Modernización del Estado. El Proyecto del Organismo con el dictamen técnico correspondiente constituye el insumo que se considera previamente a la suscripción del Decreto de aprobación de estructura.

La evaluación de los proyectos de estructuras organizativas

⁸ La metodología del Presupuesto por Programas está prevista en la Ley 2141 “de Administración Financiera y Control” (que data de 1995), artículo 11°, y su reglamentación a través del Decreto 2758/95. Esta metodología se comenzó a aplicar durante el año 1997.

Un desafío de importancia que asumió la Unidad de Reforma y Modernización del Estado fue el de desarrollar los elementos teóricos y metodológicos que permitieran dotar de ecuanimidad y transparencia al proceso de evaluación de estructuras organizativas. Este trabajo se efectuó desde la plena conciencia de estar tratando de introducir cierta racionalidad técnica en un área en la que tradicionalmente primó una racionalidad política.

Nuestra metodología de evaluación de los proyectos de estructuras organizativas se organiza alrededor de dos grandes áreas temáticas: 1. el análisis de *responsabilidades institucionales*, y; 2. el análisis de *configuración estructural*.

1. *Responsabilidades institucionales*

Las variables utilizadas para este tipo de análisis son de naturaleza cualitativa, lo que requiere de una cuidadosa definición a fin de realizar las correspondientes escalas de valoración.

1.1. *Adecuación política de las responsabilidades*

En este renglón los principales centros de interés son:

- ✓ El grado de adecuación a los objetivos políticos del Gobierno, tanto en sus contenidos temáticos como en la orientación estratégica u operativa predominante para su abordaje.
- ✓ La asignación presupuestaria de recursos necesaria para el cumplimiento de las responsabilidades.
- ✓ La existencia de superposiciones o articulaciones inadecuadas con otras áreas del Gobierno.

1.2. *Distribución interna de las responsabilidades*

Hace referencia a la racionalidad técnica del diseño organizativo, contemplando los siguientes aspectos:

- ✓ Equilibrio entre las responsabilidades de apoyo operativo y las de gestión externa.
- ✓ Equilibrio entre las responsabilidades de planificación estratégica respecto de las de evaluación y, entre las de planificación operativa en relación a las de control operativo.
- ✓ Ecuación centralización - descentralización de la toma de decisiones.
- ✓ Articulación horizontal entre las responsabilidades de las diferentes áreas.

2. *Configuración estructural*

En términos generales esta etapa es más sencilla que la anterior, debido a la utilización de datos duros para su evaluación.

2.1. *Cantidad de unidades organizativas*

A partir de una gran insatisfacción con las reglas que pretenden imponer un tamaño mínimo fijo para las Unidades Organizativas, se procedió a efectuar un análisis empírico de la vinculación entre el tamaño medio de las unidades organizativas y la orientación estratégica u operativa de los organismos. Para hacerlo se desarrolló una metodología que permitió definir un índice que asume valor 1 para organismos totalmente operativos y valor 10 para aquellos con una orientación marcadamente estratégica. Al hacerlo confirmamos nuestra presunción de que los organismos de orientación predominantemente estratégica se caracterizan por poseer unidades organizativas

pequeñas y muy jerarquizadas, siendo lo inverso lo que acontece con las organizaciones con misiones esencialmente operativas.

A partir de este trabajo definimos un estándar que relaciona la cantidad de puestos de trabajo por unidad y la naturaleza de las responsabilidades, en cuanto a si la orientación de las mismas es estratégica u operativa⁹. Este estándar fue definido en base al sentido común y considerando que debía plantear un desafío a la mayoría de los organismos; es decir, que generara una tendencia hacia estructuras más austeras.

De esta manera introducimos un criterio que evaluamos superior de las reglas fijas sobre el tamaño medio de las unidades –del tipo que cada dirección debe contener como mínimo X nombramientos-, que terminan favoreciendo a las organizaciones sobrepobladas.

2.2. Nivel jerárquico de las unidades

Para evaluar este aspecto se analizan las vinculaciones unidades superiores / dependientes, de manera que se cumplan requisitos mínimos de racionalidad organizativa. Adicionalmente se diseñó una rutina de autoevaluación que posibilita verificar el nivel jerárquico de cada una de las unidades de una organización, y comprobar si los criterios utilizados por los organismos para la jerarquización de las mismas fueron homogéneos. Con este fin, se emplean cinco variables asociadas a las responsabilidades de cada Unidad Organizativa sobre:

- ✓ Resultados y decisiones.
- ✓ Relación con el contexto.
- ✓ Informaciones.
- ✓ Organización institucional.
- ✓ Recursos humanos.

De esta manera, se logra evaluar dentro de la misma institución la existencia de unidades sobre y/o subjerarquizadas.

Finalmente se han desarrollado escalas de valoración para cada una de las cuatro grandes variables de evaluación (Adecuación política de las responsabilidades, Distribución interna de las responsabilidades, Cantidad de unidades organizativas, y Nivel jerárquico de las unidades) en una escala de 0 a 100. A través del promedio simple de las mismas es posible resumir en un único índice cuantitativo la calidad de un proyecto de estructura organizativa.

En el Anexo se incluye una breve descripción de las principales herramientas metodológicas desarrolladas para el análisis y la evaluación de los proyectos de estructuras organizativas y algunos ejemplos de aplicación.

⁹ Ver en el Anexo lo referido a Concordancia entre orientación de las responsabilidades y tamaño de las unidades.

ANEXO

Herramientas metodológicas desarrolladas para el análisis y la evaluación de los proyectos de estructuras organizativas

Matriz de articulación de responsabilidades institucionales

Las responsabilidades sustantivas de cada categoría programática del Presupuesto son codificadas utilizando el Clasificador Funcional de Productos, externos e internos, de la Administración Pública Provincial. La información resultante permite construir la Matriz de articulación de responsabilidades para cada institución del Poder Ejecutivo Provincial, en la que se reflejan:

- ✓ posibles casos de superposición de funciones entre organismos
- ✓ la necesidad de articulación horizontal (corresponsabilidad horizontal).

Matriz de responsabilidades y recursos

Permite evaluar el grado de adecuación de las responsabilidades a los objetivos políticos definidos por el gobierno. Una vez validada y consensuada, puede constituir la base de Acuerdos de Gestión entre el Poder Ejecutivo y los organismos dependientes, lo que permitirá avanzar en el control de gestión y, en consecuencia, ser una herramienta que posibilite definir niveles de responsabilidad (accountability) y rendición de cuentas.

Para su construcción es necesario definir la "misión" de la organización objeto de análisis. Ella surge de la interpretación de la Ley de Ministerios y/o de la normativa específica existente según sea el caso. En función de la misión es posible determinar las competencias institucionales y los respectivos resultados asociados.

Estas competencias, definidas como ámbitos de incumbencia sobre los que la institución debe disponer de delegación de autoridad para el cumplimiento de su misión, y los resultados que debe aportar a la sociedad mediante el uso de los recursos, son relacionadas con las asignaciones presupuestarias vigentes que tiene la institución en cuestión. De igual forma, se establecen las articulaciones horizontales necesarias con otras áreas del gobierno para el cumplimiento de cada uno de los resultados definidos, tanto las identificadas a través de la matriz de articulación de responsabilidades institucionales como aquellas que se determinen en función de la normativa y/o del alcance de las competencias.

Concordancia entre Orientación de las responsabilidades y tamaño de las unidades

El asociar las responsabilidades sustantivas de cada categoría programática a los productos del Clasificador funcional de productos de la Administración Pública (codificación) permite especificar la orientación institucional. Según su naturaleza, cada producto admite una orientación estratégica u operativa, que fue calificada en una escala entre 1 y 10, correspondiendo 1 a responsabilidades totalmente operativas y 10 a las completamente estratégicas. A la vez, este puntaje fue ponderado por los créditos presupuestarios de cada categoría programática. El procedimiento permitió determinar si una institución es de naturaleza operativa, estratégica o de orientación intermedia.

Posteriormente, la orientación de las responsabilidades se relacionó con la cantidad de puestos de trabajo por unidad organizativa. Las instituciones cuya orientación de responsabilidades es predominantemente operativa y de ejecución tienen, por lo general, mayor cantidad de puestos por unidad, siendo inversa la relación para aquellas de orientación fundamentalmente estratégica. Para representar el grado de concordancia entre ambas variables se utilizó un gráfico de dispersión con la

orientación (1 a 10) en la abscisa y la cantidad de puestos por unidad en la ordenada. La concordancia total se da cuando la diferencia entre ambas es igual a cero.

Análisis de competencias y responsabilidades de la institución

La distribución interna de las responsabilidades entre las diferentes áreas de una organización permite identificar modelos organizativos (funcional, divisional, centralizado, descentralizado, vertical, matricial). Para ello, se utilizan como insumos las responsabilidades sustantivas de las categorías programáticas, su distribución entre las unidades y el grado de incumbencia de cada una (responsabilidad de producción o de intervención).

El producto de este trabajo, ordenado por categorías programáticas y unidades, constituye el "manual de organización" en términos de competencias y responsabilidades de cada unidad organizativa.

Valoración de las unidades organizativas

En la evaluación de estructuras organizativas no puede estar ausente la valoración de las unidades que la componen. Es frecuente que el nivel de las mismas responda más a una lógica salarial que a criterios de racionalidad técnica.

Para detectar estas situaciones se recurre al instrumento que posibilita evaluar el nivel jerárquico de cada una de las unidades de una organización, y comprobar si los criterios para la jerarquización de las mismas son o no homogéneos. A tal fin, se emplean cinco variables asociadas a las responsabilidades de la unidad sobre:

- ✓ resultados y decisiones
- ✓ relación con el contexto
- ✓ informaciones
- ✓ la organización institucional
- ✓ recursos humanos.

A continuación se incluyen ejemplos de Matriz de articulación de responsabilidades institucionales, Matriz de responsabilidades y recursos y del esquema para analizar la Concordancia entre Orientación de responsabilidades y tamaño medio de las unidades.

INSTITUCIONES		UNIDAD		CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS DE OTRAS UNIDADES						CATEGORÍAS DE LA UNIDAD						Producto a eliminar (2)	CALIFICACIÓN (1)					OBSERVACIONES
										1.2.0 SSPyC G	1.2.1 ADM	1.2.2 CDG	1.2.3 AMB	1.2.4 EST	1.2.5 PLAN		CONDUCCIÓN DEL ORGANISMO	ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONT.	CONTROL DE GESTION	PALN NAC. DE MEDIO AMBIENTE	ESTADÍSTICAS, CENSO Y PLANIF. ESTRATEGICA	
COD	Abrev	U. Ejecutora	Código	Denominación	2B1ACE 100	2B2ACE 200	2BAPRG 400	2B6PRG 600	2B5PRG 500	2B3PRG 300		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)						
2	2		Mº. Des. Social	1 1 1 PR 2 0 0	Asistencia a la comunidad					CT	CT											
2	2		Dir. Gral. Plan.	1 1 4 PR 6 0 0	Capacitación		CU				CU											
2	2.4		Dir. Asist. Téc.	1 1 5 PR 1 S 5 0	Fortalecimiento Institucional Básico		AM															
3	3.4		UPEFE	1 1 2 PR 4 0 0	PDM II		AM					1										
3	3.4		UPEFE	1 1 2 PR 5 0 0	Fondo de Desarrollo Municipal		AM					1										
4	4.2		SS. Asun. Mun.	3 C 8 PR 1 5 0 0	Asuntos Municipales		AM					1										
4	4.3		Dir. Plan. Deportiva	3 V 3 PR 4 0 0	Paln Educ. Física, Deportes y Rec.		AM						1									
5	5.1		SS. Energía	4 F 1 AC 1 0 0	Conducción Superior Energía			BW				1										
5	5.2		Dir. Gral. Prog. Y Evaluación	4 F 2 NA 3 9 0 0	Asist. a Municipios. Tercerización obras					BR		1										
5	5.2		Dir. Prov. Obras Públicas	4 F 6 PR 1 2 0 0	Mantenimiento Edif. delegados a Munic.					BR		1										
5	5.2		Dir. Prov. Obras Públicas	4 F 6 PR 1 4 0 0	Reacond. Y Remod. Edif. Públicos					BR		1										
5	5.3		Dir. Prov. Finanzas	4 E 1 AC 1 7 0 0	Finanzas públicas provinciales		BI					1										
5	5.3		Tesorería Gral.	4 T 1 NA 1 0 0	Asistencia Financiera a Municipios		AM							1			La Tesorería se limita a girar los fondos a los Municipios					
5	5.5		Contaduría Gral	4 E 1 AC 1 8 0 0	Contabilidad y Auditoría		BI															
REGISTRAR ARTICULACIONES A AGREGAR CON LAS ANTERIORES U OTRAS CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS (3)																						
5	5.3		Tesorería Gral.	4 T 1 NA 1 0 0	Asistencia Financiera a Municipios			XX														
Productos no superpuestos con otras categorías					INT	INT		02	CZ DA	EX 01												
Productos a agregar a la categoría (4)																						
1- Registrar calificación y elementos de juicio para el dictamen					TOTAL ARTICULACIONES						TOTAL CALIFICACIONES											
2- Registrar con el código el producto a eliminar					0	0	9	1	0	3	8	0	1	1								
3- Registrar nuevas articulaciones					0%	0%	69%	8%	0%	23%	10						2					
4- Agregar nuevos productos cuando corresponda (no articulados)																						

(A) Diferente aspecto geográfico
(B) Diferente ámbito usuario
(C) Diferente Otros casos
(D) Por justificar

MATRIZ DE RESPONSABILIDADES Y RECURSOS

Misión institucional:

Proveer a las Agencias dependientes de a) orientación política y estratégica, b) autoridad y recursos y c) los servicios centralizados administrativos y técnicos necesarios para que produzcan, para la sociedad provincial, resultados sustantivos en materia de desarrollo productivo e inversión pública y, para el propio Estado, su modernización y servicios de comunicaciones e informática y su modernización.

ALCANCE DE RESPONSABILIDAD		RECURSOS								
		Rec. Presup..				ARTICULACION DE LA CORRESPONSABILIDAD HORIZONTAL				
		GESTION ESTRATEGICA		GESTION ADMIN		(P:Producción del resultado - I: Intervención)				
		CONDUCCION SUPERIOR	SECRET. DE COORD. Y PRODUCCION	SECRETARIA EJECUTIVA	ADMINIST. CONTROL FINANCIERO	MINISTERO JEFATURA GABINETE	SEC. COORD. Y PROD.	1.2 SS. PLANIF. Y CONTR. GEST.	1.3 SS. REPR. EN CAP. FED.	5.3 SS. HACIENDA
Nº	COMPETENCIAS	RESULTADOS								
1	Planificación estratégica y asignación de recursos a las agencias dependientes	Plan estratégico y presupuesto de las unidades dependientes	<input type="checkbox"/>				P	I		I
2	Conducción política de las agencias dependientes	Mejora del desarrollo productivo en la Provincia y del desempeño de la Administración Pública	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		P		I	
3	Control y evaluación de las agencias dependientes y entes descentralizados	Disponibilidad de información de control y evaluación sobre resultados y desempeño de las agencias dependientes y entes descentralizados en términos adecuados para la toma de decisiones políticas	<input type="checkbox"/>				P	I		
4	Soporte administrativo y legal a las agencias dependientes	Disponibilidad de servicios administrativos y soporte legal requerido por las actividades de las agencias dependientes			<input type="checkbox"/>		P			
IV. COMPOSICIÓN DEL GASTO			227,536	101,700	81,291	1,442,727				
Gastos en Personal		\$ 1.360.090 (73.38%)	22,15 %		77,85%					
Gestión Directa de los resultados		\$ 493.164 (26.62)	1,853,254							

CONCORDANCIA ENTRE ORIENTACION DE LAS RESPONSABILIDADES Y TAMAÑO DE LAS UNIDADES ORGANIZATIVAS

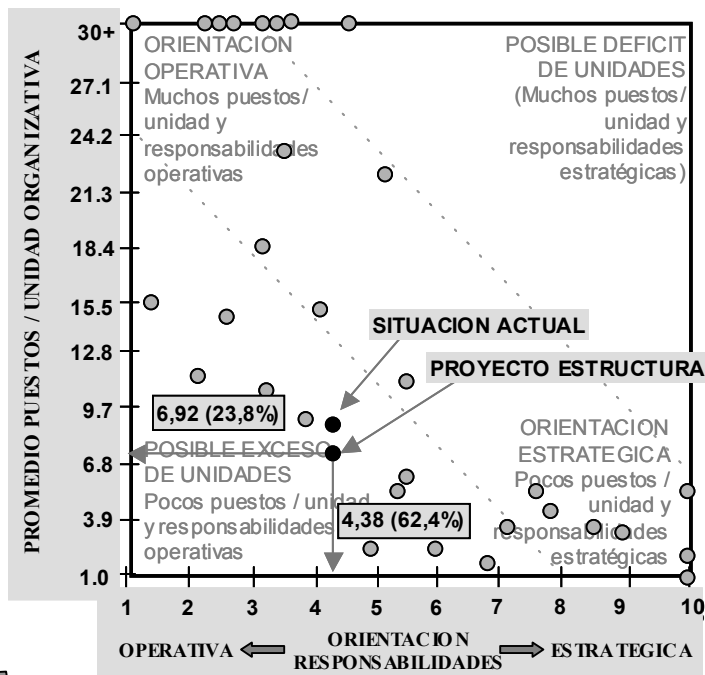
La estructura propuesta, en cuanto a su configuración de unidades organizativas en relación a la planta y la orientación de las responsabilidades se compara de la siguiente manera con la situación actual de las restantes unidades del Poder Ejecutivo Provincial:

El 48% de las subsecretarías y entes descentralizados se halla dentro de los parámetros adecuados.

13 % de las subsecretarías y entes descentralizados actuales tienen un leve déficit de unidades organizativas en relación a la orientación de sus responsabilidades

El proyecto de estructura de la SCyP se halla comprendido dentro del 39% que tiene posible exceso de unidades:

- Tiene 6,92 puestos por unidad (23,8% del máximo) y 4,38 puntos en la orientación de las responsabilidades (62,4% de orientación operativa).
- La correspondencia ideal entre ambos aspectos se da cuando ambas proporciones son iguales (0 puntos de desvío).
- El desvío que presenta la SCyP es de 38,6 puntos.
- El desvío actual es de 36,54 puntos, lo cual representa una desmejora.



39 % de las subsecretarías y entes descentralizados actuales tienen considerable exceso de unidades organizativas en relación a la orientación de sus responsabilidades