

DESESTRUCTURANDO LOS JUEGOS DE PODER. LAS TRAMAS POLÍTICAS DENTRO DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Ruth Zagalsky

Administradora Gubernamental – INAP 1988- Licenciada en Ciencias Geológicas – UBA 1971. Desempeña funciones en diversos organismos de la Administración Pública Nacional, así como en algunas provincias del país, ocupando cargos de asesoramiento y de conducción incluyendo Jefatura de Gabinete de Secretario de Estado y Subsecretaría de Gobierno Provincial. Trabajó como consultora de entidades nacionales y provinciales. Se desempeñó como profesional de la Secretaría de Minería de la Nación durante 14 años. Actualmente, es Secretaria de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Resumen

La literatura especializada de la administración ha dado a luz a una extensa cantidad de textos orientados al análisis de la estrecha y necesaria relación entre la planificación, la gestión presupuestaria y el diseño de las estructuras organizativas. Tanto en el espacio público como en el privado, las configuraciones estructurales parecen expresar como interaccionan las organizaciones con los destinatarios de los bienes que producen y servicios que prestan.

Desde luego, la administración pública es una de las organizaciones más complejas en cuanto a la tensiones que genera la articulación con sus, en extremo diversificadas, clientelas (Oszlak, 1978). De esta forma, podría pensarse que no hay espacio más exigido de planificación que este. Sin embargo, la práctica desafía a la teoría. Esto no equivale, siguiendo a Hintze (2001) a que las estructuras estén libradas al azar, sino más bien a proponer un determinante distinto al organizacional: la política. Por esta razón, el presente artículo se propone analizar cómo los juegos políticos tensionan la estructura de la Administración Pública nacional argentina y cuales son algunos de sus principales efectos.

Introducción

La ciencia de la administración ha dado origen a una extensa cantidad de teorías que se han multiplicado especialmente desde la revolución Industrial. Dentro de ellas, el análisis de la variable organizativa “poder” ha ocupado un lugar central. La forma en que las distintas coaliciones compiten y cooperan entre sí parecería incidir significativamente en el comportamiento de las organizaciones (Mintzberg, 1993)

Más allá de las experiencias analizadas en la literatura específica, parece conveniente no perder de vista que esta variable se expresa de modo particular en el espacio público incidiendo en una serie de dimensiones relevantes dentro de la Administración Pública.

Por esta razón, la presente ponencia se propone analizar la forma en que los juegos políticos tensionan la estructura de la Administración Pública Nacional (APN) argentina y sus principales efectos en tres de los subsistemas claves: los recursos humanos, la configuración organizativa y las tecnologías de gestión.

Para ello, la primera sección de este trabajo reseñará muy sintéticamente la historia de las transformaciones de la estructura estatal desde la Constitución Nacional sancionada en 1853 hasta el presente destacando el peso, que han tenido allí, los juegos de poder. En la segunda sección, se analizará la incidencia de estos juegos tres subsistemas clave de la

Administración Pública argentina. Finalmente, la tercera sección expresará no solo una serie de consideraciones finales consistentes con el desarrollo del trabajo, sino también algunas recomendaciones que se desprenden del mismo.

Los juegos de poder en la estructura organizativa: una mirada histórica

Originalmente la Constitución Nacional (CN) de 1853 estableció la cantidad¹ y el tipo de ministerios que debían conformar el gobierno de la Nación y acotó, de esta forma, los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios estatales. Con el paso de los años, el país fue creciendo y las necesidades sociales se fueron trastocando (Rubio, y Arauanno, 2020). A raíz de ello, las iniciativas públicas se fueron convirtiendo en un reflejo de los intereses sectoriales.

Así es que vemos como la generación de 1880 orientó su organización a la promoción de la capacidad productiva del país y al aprovechamiento de las ventajas comparativas. La gran depresión del año 1930 así como la segunda posguerra mundial, trajeron consigo la necesidad de redefinir buena parte del sector productivo y especialmente del desarrollo industrial. En un contexto marcado por la inestabilidad democrática la definición de los contenidos que se expresaban en la estructura estatal supo reflejar el cambio de perfil económico (Iramain, 2020).

En los años 70' y aún más definidamente en los 90' del siglo XX, el desembarco de una nueva cosmovisión estatal implicó una reorientación de su estructura. Muchos de los cambios se ampararon en la presunta búsqueda de reducción del gasto público. Pese a ello, con el correr del tiempo, se incorporaron al organigrama estatal un conjunto de secretarías presidenciales que buscaban agregar unidades superiores a un gabinete aún restringido por la CN.

A partir de los 2000 se observa un crecimiento de la estructura estatal. Ésta siguió el ritmo marcado por un renovado proceso de intervención estatal en la economía y el crecimiento exponencial de las demandas sociales (Iramain, 2020) incrementando en forma acumulativa las unidades de nivel superior, así como las que les dependen. independientemente de los cambios de las gestiones gubernamentales y con el consiguiente incremento de las aperturas inferiores.

Este breve repaso por la experiencia argentina del siglo XX, marcada además por sus interrupciones institucionales, permite apreciar con claridad los diversos quiebres en las orientaciones generales del país y su interesante repercusión en la configuración de la estructura estatal. Sin embargo, se advierte un rasgo común a cada una de las mencionadas etapas: el peso que los juegos de poder han tenido a la hora de configurar el marco de estas trasformaciones. Al decir de Hintze (2001) las variaciones estructurales han respondido más a la cristalización de la distribución del poder en los partidos y movimientos políticos que a la planificación estratégica de un diseño organizacional coherente.

Teniendo en mente las transformaciones comentadas podemos entonces analizar su incidencia en los principales subsistemas de la Administración Pública.

La incidencia de los juegos de poder en tres subsistemas de la Administración Pública

¹ Por aquel entonces solo había cinco ministerios.

No hace tantos años -menos de cincuenta por lo menos- los Directores Nacionales eran personalidades importantes, reconocidas en las temáticas que se gestionaban en sus áreas. Sus unidades eran cargos de difícil acceso, creados en muchos casos por ley.

La complejización y expansión de los problemas sociales generó ampliaciones en las estructuras organizacionales, a veces imprescindibles y muchas otras innecesarias desde el punto de vista funcional. En muchos casos la necesidad de satisfacer necesidades internas de los equipos partidarios de gobierno concluye en la creación de unidades que satisfacen los problemas de nombres y líneas internas sin considerar la funcionalidad de la Administración.

En ese sentido, existen cinco subsistemas claves dentro del espacio público que no deben pensarse como dimensiones separadas, sino que se deben enraizar unos con otros para formar mecanismos o sistemas de gestión interdependientes: los recursos humanos, la gestión presupuestaria, la organización, la normativa, y las tecnologías de gestión (que incluyen desde la planificación y el control hasta los sistemas de información). Lo que se suele observar en la práctica es que las diversas gestiones abordan algunos de ellos, pero no los hacen dialogar entre sí y se terminan neutralizando unos con otros.

En el plano teórico, los ciclos de gestión deberían formular políticas, desarrollar planes y programas, ejecutar, ~~se~~ controlar y realimentar el sistema a partir de las modificaciones introducidas por las iniciativas públicas implementadas (Hintze, 2001). Sin embargo, en las observaciones de la realidad no se planifica, ya que se actúa reactivamente, la normativa no se actualiza a la velocidad de cambio que los sistemas modernos requieren, los sistemas de información no avanzan a la velocidad en la que lo hacen en otros sectores de la economía, la gestión del capital humano se soslaya, y se prescinde del análisis presupuestario pertinente.

En ese marco, el presupuesto, que durante muchos años fue un “postsupuesto” se presenta ritualmente pero no se usa como la herramienta formidable de gestión que es. La organización se toma como un ritual normativo a cumplir y no como un mecanismo de ayuda a la decisión y a la gestión. El control se burocratiza y deja de servir como realimentación al proceso de planificación. Tampoco se relacionan estos subsistemas con las personas que los integran excepto para marcar relaciones de poder o para ayudar a mejorar los salarios individualmente.

Los sistemas de información pasan de pensarse como la panacea que solucionará todos los males a ser una “molestia necesaria” que ayuda a acelerar algunos pasos. Las diversas tecnologías de gestión que abarcan desde la planificación hasta la formación y capacitación del capital humano entre otros temas, se compartimentalizan en función de áreas de referencia y no conversan entre sí.

Lo jurisdiccional pesa en el análisis de lo organizacional y la importancia relativa de los temas no influye en la toma de las decisiones las que suelen definirse más sobre las ideas y necesidades de los funcionarios y del momento en el que se analizan, que sobre la racionalidad de plataformas y planes. Además de lo jurisdiccional específicamente es necesario abrir la discusión sobre la verticalidad de las organizaciones públicas y su incidencia sobre las políticas transversales.

El subsistema organizacional

Existe una tendencia a pensar que las políticas transversales son las administrativas (que incluyen la gestión, las contrataciones, la administración financiera y por supuesto los

recursos humanos). Sin embargo, debe entenderse que hay políticas centrales que son transversales a toda la organización estatal y que deberían ser pensadas en tal sentido

Por lo general las políticas verticales responden a temas específicos y se pueden organizar en unidades como Ministerios o Secretarías cuyas funciones sean claras y respondan a la temática.

En cambio, podemos ejemplificar las políticas transversales con los temas ambientales, la discriminación, la necesidad de empoderamiento de la mujer, y parece que no ameritan tener una organización vertical (Ministerio de la Mujer, de la Juventud, de la Tercera Edad, del Ambiente) sino que funcionarían mejor si contaran con unidades específicas en cada jurisdicción o entidad y coordinaciones interministeriales.

Estas coordinaciones deberían encuadrarse en las funciones previstas por La Constitución Nacional, en su artículo 100 en el cual define las funciones del Jefe de Gabinete de Ministros la primera de las cuales es: *Ejercer la administración general del país*, lo que dá pie a las actividades de coordinación.

En los debates para el cambio constitucional quedó sentado que una de las actividades que se entendía fundamental para la JGM era la de un ministro coordinador. Esto no quedó plasmado en las funciones escritas en la CN pero sí en los intensos debates que generó la creación constitucional de dicho cargo. Muchos países tienen coordinaciones supraministeriales para funciones sustantivas transversales. En el nuestro se han hecho diversos intentos con resultados diferentes, pero se terminan cuando vence la idea de que contar con un Ministerio o unidad superior es más importante que una visión de conjunto y una coordinación interministerial.

De los recursos humanos

Aunque muchas veces parezca que el tema recursos humanos no tiene una íntima relación con el diseño organizacional basta con observar la realidad de cerca para ver que, que muchas veces se crean unidades para responder a una necesidad política o salarial que, mayoritariamente, no intenta dar respuestas a demandas sociales o de políticas públicas sino a necesidades de la política que gestiona las administraciones públicas.

Tal como se plantea en las diferentes instancias nacionales e internacionales de expertos, desde la Carta de la Función Pública (CLAD, 2003) hasta el Consenso por una Administración Pública Profesional, la gestión del capital humano de las administraciones públicas debería responder a sistemas de selección ágiles y confiables, basados en la idoneidad y la integridad. Ninguna de estas condiciones se cumple en nuestro país, ni a nivel nacional ni en la mayoría de los niveles subnacionales.

La historia de los múltiples sistemas escalafonarios (al menos desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad) es que los escalafones se desvirtúan rápidamente una vez puestos en marcha. Las funciones de conducción en particular se asignan por “excepción a la norma” y por motivos variados que no tienen que ver con la idoneidad y en los que en muchos casos los designados no reúnen los requisitos previstos en las normas e inclusive no tienen experiencia en la temática.

En los niveles medios y bajos también se va perdiendo la observancia de la norma, e incluso en algunos lugares se da prioridad a los familiares directos de los agentes en vez de utilizar los sistemas de selección basados en criterios de idoneidad.²

Es necesario recordar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública³, aprobada por nuestro país dice, entre muchos otros temas de interés:

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.” (CLAD, 2003)

Avance tecnológico y experiencias post pandemia

No es objeto principal del presente trabajo ocuparse de los avances en las tecnologías de gestión y en los TICs. Sin embargo, parece necesario mencionar que la imposición del trabajo a distancia, generado por la pandemia mundial del COVID-19, aceleró los tiempos de algo que ya se había comenzado a utilizar en el sector privado, pero cuyo debate continuaba adormecido en el sector público. Los sistemas informatizados de gestión para el sector público tenían diferentes grados de avance tanto en el nivel nacional como subnacional pero los períodos de aislamiento establecidos en defensa de la población contra el avance del virus y, por ende, la necesidad de interactuar a distancia obligaron a actualizar estas plataformas⁴ haciendo posible gestionar razonablemente durante el largo encierro.

Pese a ello, la decisión política no parece haber tomado nota de los resultados de esta experiencia y se ha vuelto a la presencialidad, en muchos casos con escaso análisis de lo ocurrido. No parece haber estudios suficientes sobre cuáles son los trabajos que deben ser presenciales y cuales pueden seguir realizándose a distancia. A título de ejemplo, en una megalópolis como Buenos Aires la descongestión del sistema de transporte debería ser un punto importante a considerar en lo que hace a la presencialidad o no de los servicios de las administraciones públicas. Cabe hacer notar que el tema del control sobre los servicios a distancia es trascendental para estas decisiones.

Consideraciones finales

Esta ponencia se propuso analizar la forma en que los juegos políticos tensionan la estructura de la Administración Pública Nacional (APN) argentina y sus principales efectos sobre tres de los subsistemas claves: los recursos humanos, la configuración organizativa y las tecnologías de gestión.

Primeramente, en un breve repaso por la historia de las estructuras pudimos observar que a pesar de los notables quiebres en la institucionalidad argentina, el rasgo característico

² Constitución Nacional: **Artículo 16.-** La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

³ Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008

⁴ Debe reconocerse que la existencia de sistemas de información ya desarrollados en diferentes niveles de gobierno del país permitieron el avance de este tipo de trabajo.

de su configuración ha sido su particular sensibilidad a las necesidades políticas más que a la planificación estratégica. En ese sentido, resulta necesario advertir que una administración que no cuenta con planes estratégicos en funcionamiento, y que por ende no tiene planes operativos asociados, ni metas que no sean simplemente declarativas, como las presupuestarias, ni indicadores definidos para realizar su seguimiento es una administración muy difícil de controlar efectivamente.

El control es un tema relevante que no debe ser ritualizado. Hay una tendencia a crear instituciones de control para reemplazar a otras, apartemente ineficientes, sin mediar análisis alguno. Los sistemas de control multiplicados en unidades que superponen funciones terminan esterilizándose o transformándose en pasos burocráticos que controlan la forma pero no el contenido o el fondo de los procesos que se llevan a cabo. De esta forma, existen ~~una cantidad~~ en muchas administraciones diversas entidades de control que se superponen y que finalmente terminan con la confección de informes que nadie lee, guardados en armarios que el polvo de los tiempos no hace sino tapar

La proliferación de unidades que responden a la necesidad de crear cargos para personas específicas atenta no sólo contra la organización estructural de las administraciones sino también contra la institucionalidad de las áreas de gestión del Estado en el ámbito de los poderes ejecutivos. La sociedad no logra visualizar el papel institucional de las áreas del Estado y su administración, sino que las ve como un lugar de apropiación de espacios por y para la política. Y siente que es tan sólo exceso de burocracia, aumento del caudal de empleados públicos y no una mejora institucional al servicio del ciudadano.

La creación reciente de instancias de articulación organizacional - que más allá de no haberse incorporado a la APN como producto de un análisis pormenorizado de los requerimientos organizativos - sin contar aún con las prerrogativas necesarias para ejercer un mayor y mejor control, constituyen potencialmente espacios de coordinación general de suma importancia. En nuestra opinión sería importante definir más claramente el rol del JGM y que el mismo tenga una continuidad funcional y que no responda al cambio de los ocupantes del cargo. Es claro que las personalidades influyen sobre las actividades y acciones de los funcionarios políticos, pero no deberían cambiar totalmente el perfil de gestión de la Jefatura. Desde su creación a partir de la reforma constitucional de 1994 ha tenido una gestión totalmente diferencial en función de cada uno de los titulares que se fueron sucediendo.

En relación con los recursos humanos se aprecia que las transformaciones de la estructura estatal poco tienen que ver con la voluntad de readecuar los arreglos organizativos a las necesidades que se plantean en términos de la gestión del empleo público para dar respuesta a las demandas sociales.

De manera análoga, la gestión de las tecnologías organizacionales, instrumentos clave a la hora de administrar la complejidad del espacio público, no ha estado marcada por la planificación previa ni parece conectada con las exigencias del ambiente. Ambos subsistemas han respondido más a las tensiones políticas que se han suscitado que a un análisis detallado de las exigencias de entorno y las limitaciones internas a las administraciones públicas.

De lo dicho se desprende que, en un país con inflación, cambios de moneda e inestabilidad económica, parece imprescindible contar con una revisión de la forma de organización del Estado y su Administración Pública. Esta revisión no debería ser ritual ni formalista.

En lo que respecta a la organización de la APN, podríamos decir que el primer paso es tener en cuenta la razón de ser de los organismos, sean centralizados, descentralizados o desconcentrados. Es necesario a continuación preguntarse qué bienes y servicios produce y a quienes están destinados esos bienes, así como cuál es la estrategia definida para el logro de los mismos. A partir de allí, analizar cuáles son los procesos de gestión más adecuados para la producción de esos bienes o servicios estudiando los caminos para lograr la efectividad y el camino hacia la eficiencia. Plantearse cuáles son los actores clave con los que debe interactuar para el logro de los objetivos la gestión.

Resulta imprescindible analizar los recursos (presupuestarios, humanos, infraestructura y tecnologías disponibles) necesarios para alcanzar sus metas.

A partir de los elementos antes citados se puede llegar a un planteo inicial de las formas de organización posibles, a la explicitación de la misión y las funciones y a la relación de la planta de personal con las actividades a llevar a cabo.

Un objetivo claro, en esta línea sería, evitar superposiciones y duplicaciones de funciones. Para ello, la misión debe estar claramente definida y no debería explicitarse como si fuese la visión de la organización. La visión se relaciona con el deber ser, con lo que se desearía como fin último de la organización. La misión debe poder alcanzarse, cumplirse.

Es así entonces que las funciones deben identificarse con la misión. Deben ser claras y explícitas en su redacción y deben compararse con las del resto de la organización y con las de unidades similares de otras organizaciones afines de la administración pública objeto de la actividad. Los recursos humanos deberían estar reflejados en el diseño de la organización, en función de su ubicación y de la transparencia de su acceso a los cargos.

Adicionalmente, queremos hacer notar algunos temas que no son contemplados y que son los problemas que producen los cambios estructurales tanto presupuestarios como de gestión

Suelen producirse cambios en los niveles de la macroestructura de las administraciones públicas, como, por ejemplo, cambios de ubicación ministerial de actividades, creación de Ministerios o unidades de primer nivel,

Los cambios administrativos que traen aparejados los cambios de unidades de mayor nivel, Ministerios, Secretarías, y Subsecretarías, son casi totalmente desconocidos por quienes los plantean y por los que serán responsables de esas áreas. Cuando se cambian e incorporan, por ejemplo, ministerios por razones políticas, no se suele que, si bien la creación de Ministerios responde a definiciones de la agenda política, es una medida que conlleva un costo - generalmente alto - ya que se incrementan las áreas de apoyo, y se multiplican los cargos administrativos necesarios para gestionarlos. Se incorporan así, para cumplir las normas y gestionar con el orden necesario que las administraciones públicas requieren, nuevas unidades administrativas y de control que antes se gestionaban por medio de unidades de otras jurisdicciones, incrementando unidades y plantas de personal.

No debemos olvidarnos que la normativa es condición de transparencia y que a diferencia de la actividad privada todos los ciudadanos deben tener acceso a las normas que rigen a las administraciones públicas y a la publicidad de sus actos, y que las normas deben ser claras, concisas y comprensibles para el lector común.

Adicionalmente es de amplio conocimiento que los salarios no son generalizados e iguales entre las diferentes entidades e instituciones de las administraciones públicas y cuando una función pasa de una unidad organizativa a otra, sea nueva o con cambio de

dependencia, se generan problemas de equiparación que inciden en el presupuesto nacional.

Esto hace que las personas que desarrollan sus actividades en las administraciones públicas, cobrando salarios diferenciales, queden en condiciones de desigualdad con respecto a quienes vienen de otras unidades y que se deban realizar malabarismos presupuestarios y pasajes de un ejercicio a otro para poder prever los montos necesarios para lograr que las personas de niveles escalafonarios similares o equivalentes puedan tener el mismo nivel salarial.

Lamentablemente las modificaciones suelen responder en muchos casos a la necesidad de ubicación de personas en la estructura de las administraciones públicas o en otros al pensamiento de que creando una unidad de mayor nivel se le está dando más importancia a una política, cuya importancia real estaría dada por el grado de cumplimiento de los propósitos que demostraba el área o unidad al momento de su creación.

Es un dato también que la forma de organización, es decir la estructura organizativa no es única ni unívoca. Se pueden plantear alternativas que lleven al cumplimiento del mismo objetivo entre las cuales los decisores pueden optar por alguna que entiendan responde mejor a su capacidad de gestión.

Es además necesario pensar que en mundo cada vez más tecnificado y comunicado sería útil salir de los marcos o líneas de pensamiento habitual basados en usos y costumbres y mirar la factibilidad de implementar nuevas formas de organización – redes, matriciales, por productos – o con unidades de apoyo que abastezcan varias áreas, y no en estructuras jerarquizadas que dejan de cumplir sus cometidos encerradas en su verticalismo extremo. Sin pretender agotar el tema en cuestión creemos que comenzar a repensar el diseño organizativo es clave en un mundo más complejo en el que se continúan replicando tendencias de antaño, en general, distanciadas de la reflexión y la planificación.

Bibliografía:

CLAD. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. CLAD. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Hintze, Jorge. (2001). Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados, en Revista Reforma y Democracia Nº 21, CLAD, Caracas.

Iramain, L. (2020). Caracterización de la estructura del Estado argentino, Administración Pública Nacional año 2020. CUIAP.

Mintzberg, H. (1983). Power In and Around Organizations, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, pp. 22-30.

Oszlak, O. (1978). Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. Estudio cedes.

Rubio, J., y Arauanno, L. (2020). La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis: el rol de un espacio directivo profesional. CIPPEC.