

## **PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA A DOCE AÑOS DE LA PRIMERA REFORMA DEL ESTADO**

Por Martín Barrios Aguilera

### **Introducción**

Dentro de los llamados procesos de apoyo en los organismos de la Administración Pública Nacional aquellos relacionados con la gestión administrativa son sin duda los que han recibido menos atención en los últimos años por parte de gerentes públicos y decisores políticos. Basta compararlos con otros macroprocesos, como por ejemplo los vinculados con la gestión económico-financiera, la administración de los recursos humanos, o el régimen de contrataciones públicas<sup>1</sup>.

En efecto, lo que se podría llamar la primera generación, si bien hizo hincapié en los aspectos financieros, fiscales y comerciales del Estado en aquel escenario económico, tuvo incidencia también en los procesos administrativos y particularmente en lo referente a los paradigmas vigentes a la sazón de control de gestión y gestión administrativa propiamente dicha. Más adelante se verán algunos de los antecedentes normativos más importantes de este proceso y su aplicación en la práctica.

### **I.- El marco referencial normativo**

En el marco de la llamada primera reforma del Estado que encontrara expresión normativa en la ley 23.696 de emergencia administrativa, se impulsó una profunda reforma administrativa que – en lo que hace a la gestión administrativa propiamente dicha – se complementó con el dictado del decreto 1883 del 17 de septiembre de 1991 que será motivo de análisis en el capítulo subsiguiente.

La Ley de emergencia administrativa, que constituye un bloque de legalidad junto con la Ley de emergencia económica N° 23.697, se direccionó en primer término a reformar la estructura financiera del Estado que se encontraba colapsada. Como consecuencia de estas dos leyes formales del Congreso, se dictaron una gran cantidad de normas de menor rango vinculadas con diferentes aspectos de la amplia reforma que se impulsó en nuestro país a partir de julio de 1989.

En este sentido, es importante formular algunos comentarios sobre el Decreto N° 2476 del 26 de noviembre de 1990<sup>2</sup> llamado de racionalización de estructuras en la Administración Pública.

En los fundamentos de la medida, se hace un severo diagnóstico de la situación administrativa de ese entonces, en donde se habla de “ineficacia operativa”, “inquietante inobservancia de las disposiciones normativas del Poder Ejecutivo Nacional”, “excesiva complejidad normativa”, “falta de incentivos reales”, etc. Inmediatamente después se explicita la tésis de la norma, señalándose entre otras cosas que “las medidas contempladas en el presente decreto están orientadas a asegurar una sustancial mejora de la eficiencia y la racionalidad administrativas, de la capacidad de decisión de la Administración, así como también un redimensionamiento de sus estructuras y funciones”.

<sup>1</sup> Ver la **Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control de la Administración Pública Nacional** N° 24.156, los Decretos 436 del 30 de mayo de 2000 y 1023 del 13 de agosto de 2001 sobre el **Régimen de Contrataciones de Bienes y Servicios del Estado**.

<sup>2</sup> Ver **Boletín Oficial** del 28 de noviembre de 1990.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

En lo que hace a las disposiciones positivas propiamente dichas del decreto, hay dos capítulos de interés directo: el número VI “Fortalecimiento institucional” y el número VII “Mejora de la atención al público”.

En el primero de ellos se establecen políticas específicas para diferentes áreas del gobierno con el fin de instrumentar la racionalización de áreas sustantivas de diferentes organismos científico-técnicos, el aumento de la capacidad recaudadora de la Dirección General Impositiva y la entonces Administración Nacional de Aduanas, el mejoramiento de los estándares de calidad en las actividades económicas vinculadas al sector primario, y una mayor coordinación del ex Servicio Económico y Comercial Exterior de la Nación con la Cancillería y un mejor empleo de los recursos asignados a esa área. Finalmente, en el art. 36 se plasma una serie de pautas que tuvieron en adelante una incidencia directa sobre la alta burocracia y que parece oportuno recordar ahora.

Por el artículo supra citado se encomendó a la entonces Secretaría de la Función Pública elevar al Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa, una propuesta de reestructuración del Instituto Nacional de la Administración Pública que debía contemplar: a) un programa de capacitación específico para la alta burocracia del Estado,

b) la creación de una escuela de Gobierno,

c) la implementación de un Sistema Nacional de Capacitación destinado a toda la plantilla de personal de la Administración,

d) la elaboración de un régimen de concursos y evaluación para la selección de los recursos humanos y,

e) el diseño de instrumentos de medición de la productividad en la gestión administrativa.

En el segundo capítulo de los citados más arriba, se centra la atención del legislador en asegurar una fluida gestión de los trámites administrativos y una adecuada y conveniente atención al público usuario en todo el ámbito de la Administración (ver. Art. 37). Se prevé asimismo un monitoreo y control permanente de la calidad de los servicios prestados por las unidades organizativas dedicadas a atender al ciudadano-usuario y al mismo tiempo se encomienda al Instituto Nacional de la Administración Pública proveer lo conducente para asegurar un programa permanente de capacitación y actualización destinado específicamente al sector. Estos lineamientos tendrán luego recepción con la creación de las direcciones de Información al Público que dispuso el Decreto 1883/91.

Por último, con relación al Decreto N° 2476/90, cabe señalar que en su capítulo IX se implementa el programa de equipamiento informático y desarrollo de sistemas de información para su aplicación al sector público, sin lo cual no se podría siquiera pensar en un sistema de gestión administrativa eficaz para los tiempos que corren.

### **II.- El espíritu del Decreto N° 1883/91**

En la misma línea de los antecedentes que vinimos reseñando en el acápite anterior, se inscribe el dictado del Decreto 1883 de 17 de septiembre de 1991, publicado en el Boletín Oficial el 24 del mismo mes y año.

Esta norma tiene una doble implicancia. Por un lado aprobó un nuevo texto ordenado del Reglamento Nacional de Procedimientos Administrativos vigente a la sazón y que ya tenía diecinueve años de aplicación, y por otro lado creó las bases para una nueva concepción en la gestión administrativa en el ámbito de la Administración Pública. Nos centraremos más que nada en este último aspecto.

Antes de seguir avanzando corresponde reconocer la muy importante función que cumplió el antiguo reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 aprobado por el Decreto 1759 del 3 de abril de 1972, toda vez que fue el instrumento para juridizar la función administrativa buscando eliminar la tendencia a la comisión de arbitrariedades por parte de los funcionarios que se hallaban más bien huérfanos de un marco normativo claro.

Retomando el análisis del decreto del título, ya en el quinto considerando de los fundamentos de la medida, aparece por primera vez la idea de que es menester que exista una unidad organizativa cuya competencia específica sea la de responsabilizarse del cumplimiento de los plazos administrativos, así como de la eficacia del trámite, reafirmando a la vez el concepto ya acuñado por el Derecho Administrativo de visualizar al administrado como un colaborador de la Administración, aún dentro del esquema del procedimiento administrativo llamado contencioso.

En este sentido, se entiende que la reformas tendientes a aliviar el despacho de los funcionarios políticos permitirá a éstos concentrarse en la políticas de gobierno agilizando la gestión.

Es importante señalar que -a pesar de no estar incluido en la parte dispositiva del decreto- dentro de la motivación de la medida se expone una definición del principio de responsabilidad primaria que es crucial para comprender el espíritu de la reforma administrativa instituida. A este respecto, en el doceavo considerando se expresa que por imperio del principio de responsabilidad primaria "(...) cada unidad orgánica tiene asignada una responsabilidad propia no compartida que, sin excluir la posibilidad de consultar otras unidades de la Administración, hace caer en el funcionario a cargo de la referida unidad la entera responsabilidad de la resolución, en su instancia, de las cuestiones que le competen."

Ya veremos en el acápite siguiente las consecuencias prácticas que trajo la introducción de este concepto a la cultura de la administración.

El art. 7° del decreto crea la unidad Secretaría General en cada ministerio dependiendo, con buen criterio, directamente del ministro del área. El art. 9° fija con claridad las funciones que integran la competencia material de la unidad:

- a) asegurar la recepción y salida de la documentación administrativa proveniente de otras jurisdicciones,
- b) recibir y despachar la documentación de particulares,
- c) efectuar el despacho y archivo de la documentación administrativa política o jurídicamente trascendente,
- d) llevar el despacho del ministro del área,
- e) efectuar el seguimiento de los trámites administrativos de la jurisdicción, cumpliendo y haciendo cumplir las normas de procedimiento,
- f) determinar para cada trámite administrativo la unidad de la jurisdicción con responsabilidad primaria para entender en el mismo.

Es importante resaltar que en el art. 10 inc. a) se asigna a una unidad organizativa concreta (la Dirección de Despacho) el efectivo control de circulación y cumplimiento de los plazos de tramitación de los expedientes administrativos, con lo cual -y en armonía con lo señalado como función e) en el párrafo anterior, no hace ni más ni menos que imponer un control de gestión que no tenía precedente en nuestro país, toda vez que con anterioridad los controles sobre la Administración Pública se veían reducidos a órganos

específicos con jurisdicción sobre toda la Administración, como el ex Tribunal de Cuentas y al difuso y no siempre ejercido control de los administrados.

Por otra parte, se ha criticado, a nuestro criterio con razón, el carácter “político” del jefe de la unidad Secretaría General. En este sentido sostiene Hutchinson: “No es un funcionario de los que tiene estabilidad (...) lo cual es incongruente con sus funciones y además viola principios inveterados de la Administración. En efecto, al personal no permanente deben asignárseles funciones que no sean las propias del permanente o, según el caso, que no puedan ser cumplidas por éste. (...) Precisamente, el tipo de funciones que se le asignan a la secretaría general requerían de un funcionario permanente con estabilidad en sus funciones. La situación en que se encontrarán los secretarios generales que cesarán en sus funciones junto con el ministro que los designa, quita eficiencia al ejercicio de la función.”<sup>3</sup>

Seguidamente el decreto prevé el acortamiento de algunos plazos generales de tramitación de actuaciones administrativas, modificando normas contenidas en el Decreto N° 333 del 18 de febrero de 1985 sobre elaboración, redacción y diligenciamiento de documentación administrativa, y al mismo tiempo exige la informatización del registro, despacho y seguimiento de los expedientes administrativos.

Finalmente establece la prohibición de los “pases” y “correspondes” sobre lo que volveremos más adelante.

### **III.- La aplicación práctica del modelo de gestión en el Ministerio de Economía y Producción**

La experiencia de todos estos años de aplicación de la normativa en el ministerio mencionado en el título no ha sido uniforme. Diversas circunstancias han incidido en los niveles efectivos de aplicación y la misma práctica muchas veces aconsejó cambios y variantes.

Se debe tener en claro que en gran medida de lo que se trata es de implementar un sistema que permita –mirado desde el interior de la organización- traducir las decisiones políticas en normas legales de una forma eficaz. Por otro lado también está la búsqueda de un sistema de gestión administrativa de mayor calidad y fácilmente controlable por los destinatarios del servicio público, es decir el “ciudadano-administrado-cliente-usuario”.

La implementación de las transformaciones dispuestas por la normativa nunca se hubieran podido aplicar sin una fuerte decisión en ese sentido tomada desde el nivel político. Aún así el nivel de efectiva aplicación no fue parejo en todos los ministerios. Quizás el entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la Cancillería fueron las carteras que con mayor empuje adoptaron los lineamientos del nuevo sistema de gestión.

Tal idea es probablemente la que tuvo en cuenta el legislador al redactar el art. 11 previendo el cargo de jefe de la unidad Secretaría General como extraescalafonario. Creemos que no fue una decisión acertada. Una cosa es el necesario impulso político que debe tener toda medida de gobierno, y tal vez con más razón aquéllas destinadas en gran parte al interior de la organización pública; y otra cosa es que el órgano llamado a

<sup>3</sup> Ver **Régimen de Procedimientos Administrativos**, Editorial Astrea, Tomás HUTCHINSON, pág. 201.

implementarla en cada jurisdicción deba ser de nivel político. Creemos –en la línea de la opinión de Hutchinson supra glosada- que la eficiencia del sistema requiere de un funcionario permanente que goce de estabilidad y, eso sí, que dependa directamente de la máxima autoridad de la jurisdicción. Esto último se fundamenta en la circunstancia que el jefe de la unidad debe aplicar el sistema a todo el organismo para lo cual es imprescindible ostentar una jerarquía y dependencia acordes.

Posteriores transformaciones de la estructura organizativa del ministerio, terminaron transfiriendo las funciones de la unidad Secretaría General a una Dirección General de Despacho y Mesa de Entradas, dependiente de la Subsecretaría de Administración de la Secretaría Legal y Administrativa. Con lo cual la ubicación de la unidad organizativa se pierde en el organigrama de la jurisdicción.

El corazón del sistema estuvo y está ubicado en el concepto de responsabilidad primaria transcripto en el capítulo II de este trabajo. La idea conceptual busca identificar claramente el órgano responsable de la tramitación completa de una actuación administrativa, con lo cual se impone el concepto de procesos más que de funciones. Debe señalarse que este cambio sobre los viejos paradigmas tuvieron un gran impacto en la cultura organizacional y coadyuvó eficazmente a mejorar la calidad de gestión.

Lo antedicho debe vincularse con las funciones identificadas como los incisos e) y f) de la enumeración de las competencias del art. 7° hecha más arriba. Especialmente porque permite realizar un control de gestión imponiendo plazos razonables de gestión (independientes de los plazos procedimentales legales) con el fin de ejercer un efectivo control del estado de tramitación de las actuaciones en curso en una jurisdicción. Esto último se complementa con las potestades sancionatorias previstas en el art. 16 de la norma. La práctica de un control de gestión permanente tiene un doble valor: el directo del propio ejercicio del monitoreo, y el indirecto que consiste en crear la conciencia en los funcionarios de que existen plazos que no deben ser superados so pena de una sanción disciplinaria y también de una sanción “social” de la propia organización.

En otro orden, siempre se ha observado en la práctica la prohibición del “corresponde” previsto en el art. 17, lo que ha redundado en una mayor transparencia de la gestión al permitir que el órgano llamado a resolver una cuestión pueda contar con todos los antecedentes documentales para esa oportunidad. En efecto, los “correspondes” estaban reglados por el Decreto N° 9/66 y al permitir la circulación de escritos vinculados con un expediente principal en forma independiente, resultaba en la práctica que al momento de resolver la Administración podía no conocer la totalidad de las cuestiones planteadas.

El art. 18 del decreto también prohibió los llamados “pases”, de modo que las opiniones o informes de otras áreas de la Administración deberán requerirse por nota, de un modo análogo a los oficios judiciales. Por diversas razones (culturales, de insumos en papel, etc.) no se ha venido cumpliendo tal como la norma lo exige. No obstante ha servido para evitar los pases inocuos o dilatorios con fórmulas vacías de contenido.

Resta señalar que ha habido avances y retrocesos en el proceso de implementación de la vigencia del actual sistema. En base a la experiencia cabe empezar a pensar si no es la hora de volver sobre un control más exigente de los procesos, toda vez que se verifica en la realidad que se han relajado los controles sobre la gestión interna y por otro lado ponerse a la búsqueda de nuevos métodos de evaluación de la calidad de la gestión. Para ello debemos ser conscientes que muchas veces las fallas no

están en el diagnóstico ni en los marcos teóricos o las soluciones metodológicas elegidas, sino en el hacer, con lo que la obtención de una gestión de calidad en la Administración Pública debiera ser un objetivo y preocupación permanentes.

#### **IV.- Hacia dónde se debería marchar: la resignificación del Estado en una democracia participativa.**

Las mejoras a introducir en los sistemas de gestión administrativa no deben perder de vista nunca en que marco político institucional se desarrollan. Ya desde mediados de la década de los ochenta se comenzó a hablar en nuestro país asiduamente de participación y más específicamente de democracia participativa. Pero rara vez se ha incursionado en explicitar cuál es la construcción del concepto de democracia participativa. Es un adjetivo usado más bien con cierta ligereza sin mayor esfuerzo por ceñir su concepto y menos explicarlo a la opinión pública, a los ciudadanos-clientes de los servicios del Estado. Creemos que esto es una deuda que debemos saldar con la ciudadanía para evitar que la recurrente apelación a la mentada democracia participativa quede reducida a un cliché vacío de contenido semántico.

Democracia participativa debe entenderse como un concepto superador e incluyente del concepto tradicional decimonónico de democracia representativa. En efecto, la concepción de la participación ciudadana sólo acotada a la elección de los cuerpos legislativos de cada Estado y demás autoridades electivas, que es propia de la ola de constituciones a la que pertenece nuestra Carta Magna histórica (1853/60) ya no es suficiente ni se adecua al tipo de relaciones que existen hoy entre sociedad civil y Estado. En los últimos años esta realidad ha tomado cuerpo normativo en nuestro país.

Se han ido incorporando diversos mecanismos de control que permiten a los ciudadanos ejercer un control efectivo –en mayor o menor medida- sobre la gestión de la cosa pública. Ya en la reforma constitucional de 1994<sup>4</sup> se incorporaron diversos institutos jurídicos que concurren en el sentido señalado. Repasemos cuáles son: derecho a la iniciativa popular para presentar proyectos de ley (art. 39 de la Constitución nacional, reglamentado por la ley 24.747), la consulta popular con efectos directos (art. 40 primera parte), la participación necesaria de ONGs y asociaciones intermedias en los organismos de control de los servicios públicos privatizados garantizados por el art. 42 segunda parte de la Carta Magna (ver también arts. 47 , 52 inc. I) y concordantes de la Ley N° 24.076 – marco regulatorio de la industria del gas-, art.56 inc. J) y concordantes de la ley N° 24.065 –marco regulatorio de la energía eléctrica- y demás regímenes de regulación de los servicios públicos tercerizados)<sup>5</sup>. No debe olvidarse la introducción de la figura del Defensor del Pueblo incorporada por la reforma constitucional de 1994 a través del art. 86.

Asimismo, en esta misma línea de pensamiento es dable destacar la voluntad del actual presidente de la Nación de avanzar hacia una ampliación del espacio de control social sobre lo público puesta de manifiesto a través del Decreto N° 222 del 19 de junio de 2003 por el cual se autolimitó la facultad presidencial vinculada con el nombramiento de ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, contemplada en el inc. 4) del art. 99 de la Ley fundamental. Efectivamente, en el sexto considerando de los fundamentos

<sup>4</sup> Ver **Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada**, Editorial La Ley, 2000, María Angélica GELLI.

<sup>5</sup> Para mayor información ver **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo 2, 2da. Edición, 1998, Agustín GORDILLO, Cap. II Derechos de Incidencia Colectiva, y Cap. X Procedimiento de Audiencia Pública.

de la medida se dice “Que corresponde también crear los mecanismos que permitan a los ciudadanos , individual o colectivamente, a los colegios y a las asociaciones que agrupan a sectores del ámbito profesional , académico o científico de que se trata, a las organizaciones no gubernamentales con interés y acciones en el tema, hacer conocer en forma oportuna sus razones, puntos de vista y objeciones que pudieran tener respecto del nombramiento a producir”<sup>6</sup>.

En el marco político institucional que se viene reseñando se inscriben las pautas propicias para avanzar en reformas a la Gestión Administrativa que pongan en sintonía a decisores políticos y la alta burocracia pública para que el estado pueda hacer frente a los desafíos que le impone los nuevos paradigmas del siglo que empezó, propendiendo al desarrollo económico y coadyuvando al desarrollo del concepto de democracia participativa.

Quienes tenemos responsabilidades en la gestión de la Administración tenemos el deber de saber aprovechar ese clima para avanzar hacia la implementación de un Estado cada vez más comprometido con el destinatario final de su razón de ser que es el ciudadano.

---

<sup>6</sup> Ver **Boletín Oficial** del 20 de junio de 2003.

## **Bibliografía**

- Informe Anual 1993/1994*. Ente Nacional Regulador de la Electricidad.  
*Marco Regulatorio de la Industria del Gas*, Ente Nacional Regulador del Gas  
*El estado en un mundo de transformación, informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Banco Mundial  
*La reinención del gobierno*, Osborne & Gaebler, editorial Paidós.  
*Nuevas formas de control de plazos en el procedimiento administrativo*", Armando CANOSA, E. D., 16/11/92.  
*Reforma del Estado*, Rodolfo BARRA, separata del Apéndice VII, Enciclopedia Jurídica OMEBA, 1995.  
*Informe del Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* del 14 de octubre de 1998.  
*Tratado de Derecho Administrativo*, Agustín GORDILLO, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, 1998.  
*Régimen de procedimientos Administrativos*, Tomás HUTCHINSON, Editorial Astrea, 2000.  
*Curso de Procedimiento Administrativo*, Pedro ABERASTURY (H) y María Rosa CILURZO, Editorial Abeledo-Perrot, 1998.  
*Constitución de la Nación Argentina, anotada y comentada*, María Angélica GELLI, Editorial La Ley. 2001.  
*La gestión de la calidad total en la Administración Pública*, Andrés MUÑOZ MACHADO, Editorial Díaz de sancho, España, 1999.  
*Manual de la Constitución reformada*, Germán J. BIDART CAMPOS, Editorial Ediar, 1997.  
*Plan de modernización de la Administración del Estado*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.