

“Las mesas de trabajo” en el proceso de “modernización” de las estructuras organizativas del estado provincial¹

Teresa Bonet

Introducción

En el marco de la búsqueda de transparencia de la administración del Estado Provincial y teniendo en cuenta que uno de los objetivos del III Congreso Argentino de Administración Pública, es “mejorar la comprensión de las relaciones entre Instituciones Estatales, Democracia y Desarrollo”, en este documento se presenta a las “mesas de trabajo” o estructuras temporales compuestas por actores involucrados con las distintas dependencias públicas, como una de las herramientas que sustentan el proceso de modernización del Estado Provincial.

Dentro de ese proceso de construcción de un Estado que considera necesaria la interdependencia entre el trabajo técnico y el político, y entre las necesidades sociales y la dirigencia política², el Estado bonaerense debe “adecuar sus estructuras para prestar mejores servicios a sus ciudadanos”³.

Es necesario modificar el paradigma organizacional y avanzar hacia la implementación de un modelo contractual de acción estatal en condiciones de superar a otros que surjan de ámbitos no estatales, a fin de aumentar la eficacia y la efectividad de las políticas, el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos y la flexibilización organizacional para hacer más ágiles los gobiernos.⁴

Es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad, aumentando la responsabilidad, accountability, de parte del sistema. Es por ello que el Estado promueve la capacitación de los ciudadanos para controlar las actividades públicas y hacerlas más eficaces y de mejor calidad.⁵

¹ Autor: Teresa Bonet.

² Plan Trienal de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires 2004-2007. Subsecretaría de la Gestión Pública.

³ Documento N°5. *Criterios generales para el diseño de estructuras en la Administración Pública Provincial*. La Plata, Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004.P.6

⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

La recuperación de la capacidad estatal es una condición esencial para enfrentar los problemas de desarrollo económico y distribución de la riqueza. La eficacia de un Estado que alcanza adecuadamente sus objetivos teniendo como uno fundamental la distribución justa de la riqueza, depende de la decisión de planeamiento y las estrategias a elegir que se ven reflejadas en el diseño organizativo. El Plan Institucional implica un avance que supera formas tradicionales de organización. El Estado debe sostenerse por un proyecto político institucional que dé sentido a su accionar y debe ser el eje del enfoque estratégico de su planificación.⁶

El diseño de una estructura o “red de relaciones entre personas”, revela la aplicación de un plan que responde a una determinada concepción del ser humano, del Estado y de la Sociedad, así como de un horizonte utópico que se intenta alcanzar.⁷ Las organizaciones constituyen el principal instrumento de desarrollo de sus sistemas políticos, económicos y sociales. En este sentido, la metodología de análisis y elaboración de las propuestas de estructuras en las “mesas de trabajo” contribuye con el diseño de unidades más flexibles, transparentes y representativas de un estado que incluye a la sociedad. Para ello es necesario que la organización no parta de la estructura como algo dado sino de sus objetivos y actividades fundamentales, debido a que no existe un diseño universal.

El diseño organizacional

El Estado burocrático racional tal cual fue pensado por Max Weber como una etapa necesaria en la transición de las sociedades simples a las más complejas de la era industrial, devino en una “jaula de hierro” en la que las intenciones de los hombres quedaron superadas por las acciones despersonalizadas que el propio proceso de construcción de poder generó. Así, ese modelo burocrático se tornó autorferenciado, vale decir, dirigido más hacia la autoafirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos.

⁶ Plan Trienal de la Administración Pública Provincial de la Provincia de Buenos Aires 2004-2007. Subsecretaría de la Gestión Pública..

⁷ Documento N°5. Op. Cit. p.8

Un Estado racional debería elegir una planificación adecuada para poder lograr los objetivos deseados y evitar las distorsiones de los mismos. En ese proceso las estructuras del Estado deben alcanzar un diseño que le permita al mismo salir de esa “jaula de hierro” que aprisionó su voluntad de transparencia y de inclusión de la sociedad.⁸

Ese énfasis en los cambios del diseño o modelización de las estructuras organizativas representa la necesidad de dar respuesta a los desafíos de era postindustrial que ponen en riesgo la existencia de los estados Nacionales, situación más compleja en los Estados Latinoamericanos cuyos ciclos económicos han profundizado cada vez más las sucesivas crisis o síntomas de un Estado débil frente a un modelo que se resiste a cambiar. Uno de los más grandes desafíos es el de la recuperación del papel del Estado como un actor que oriente su acción en relación recíproca con la necesidades de la sociedad.

Dentro de ese contexto, una organización en el Estado no debe ser el producto de una construcción estática, despersonalizada e inconexa, y tampoco irracional o caótica, ella debe ser la representación de un grupo humano deliberadamente constituido en torno a tareas comunes y en función al logro de objetivos específicos que permitan visualizar sus intenciones.

Para poder alcanzar los objetivos propuestos, partiendo en la casi totalidad de los casos de recursos limitados, resulta necesaria la elaboración de un esquema, modelo o diseño que permita la adecuada interrelación e interacción de sus elementos. En una estructura las partes están integradas, es decir que se relacionan de tal forma que un cambio en uno de sus elementos componentes afecta y genera cambios en los demás elementos, en las relaciones entre los mismos y en la conducta de la organización total. Por eso, la estructura debe ser flexible y permeable a esos cambios cuando estos son un aporte para el logro de una situación – objetivo determinada por la visión de una organización.

La estructura organizacional presenta dos aspectos : *lo formal* que se puede indentificar con los elementos visibles, susceptibles de ser representados, modelados con el uso de diversas técnicas como organigramas, manuales, procedimientos, documentación de sistemas, etc. Y *lo informal* que se puede identificar con lo que no se ve, lo no escrito, lo que no está representado en los modelos formales; entran aquí las relaciones de poder,

⁸ Weber, Max. Economía y Sociedad.

los intereses grupales, las alianzas interpresonales, las imágenes, el lenguaje, los símbolos, la historia, las ceremonias, los mitos y todos los atributos conectados con la cultura de la organización, que generalmente son más importantes para entender la vida organizacional.⁹

La suma de los componentes formales e informales constituye la estructura de la organización. Es por ello que la estructura formal y la informal se encuentran estrechamente relacionadas entre sí. Si se define en forma adecuada, la estructura formal debe reflejar las pautas de comportamiento informal.

Nuestro trabajo para el diseño de las estructuras en la Administración Pública Provincial intenta representar de modo más fiel posible esa estructura no formal en permanente movimiento, con el objetivo de contribuir con un cambio cultural o sustrato esencial del nuevo papel que el Estado se propone asumir. Como señalábamos antes, las estructuras son consecuencia y materialización organizativa de los planes de gobierno.¹⁰

Desde el punto de vista formal o gráfico, la expresión de estructuras organizativas del Estado, son los organigramas. “Estos representan las unidades de trabajo y el sistema de autoridad formal de la organización, con sus posiciones jerárquicas relativas.”

“Los organigramas, leídos de izquierda a derecha deben dar cuenta, sucesivamente, de los procesos de planificación, ejecución y control de la gestión. En materia de ejecución, abarcan unidades abocadas a la política sustantiva que es competencia del organismo, como así también las que se ocupan de su despliegue territorial y programático, y unidades que actúan como servicios técnicos y administrativos de apoyo. Recorridos de arriba hacia abajo, se debe observar cómo la organización garantiza una instrumentación creciente de su competencia; despliegue de programas proyectos y/o servicios que en el nivel inferior hacen efectiva la misión institucional brindando un servicio o un resultado concreto.”

⁹ Franco. 1998.

¹⁰ Documento N° 5 *Criterios Generales para el diseño de las estructuras en el Administración Pública Provincial*. Subsecretaría de la Gestión Pública. La Plata, 2004. P. 8.

“A medida que dicha misión se traduce en acciones, se van cubriendo tres niveles: estratégico, táctico y operativo. Las acciones estratégicas refieren al logro de cuestiones fundamentales, de tipo político y responden a la superación de obstáculos y problemas para alcanzar el horizonte de realización. Las acciones tácticas dan cuenta del uso de los recursos para el logro de los objetivos estratégicos. Las acciones operativas corresponden a tareas concretas, que permiten la materialización de los resultados buscados. Estos tres niveles de acción encuentran su correlato en la estructura, en un sentido jerárquico descendente.”¹¹ En ese orden, “todos los niveles participan de acciones estratégicas, tácticas y operativas para alcanzar los resultados esperados” y la participación de todos debe ser tenida en cuenta para la elaboración de un proyecto estructural.

El organismo debe presentar el conjunto de funciones que dotan de sentido y justifican su creación, es decir, su misión. Además, las propuestas de modificación o creación de estructuras, deben ser acompañadas por el plan estratégico preliminar-institucional (misión, objetivos, programas especiales, servicios y proyectos), a fin de dar motivo y justificación a la presentación.

Para el cumplimiento de la misión, los objetivos y las metas institucionales de las Subsecretarías y de las Direcciones Provinciales, todos los niveles presentarán acciones a realizar que, en cualquier nivel jerárquico podrán ser de tipo estratégico, táctico u operativo, “ con la única condición de respetar la secuencia jerárquica, esto es, que las acciones de una dependencia no sobrepasen o superen las acciones que debe realizar el nivel superior del que dependen, sino que se desplieguen a partir de éstas. De este modo, ninguna acción puede ser más abarcativa que la del nivel estructural del que depende.”¹²

Por último, “las acciones se enumerarán agrupadas por tema, comenzando por las más estratégicas hasta llegar a las más instrumentales. Sólo una vez agotadas todas las acciones referidas a un tema, se pasará a la siguiente.”

¹¹ Documento N° 5. Op.cit. p. 8.

¹² Idem. p. 16.

Las Mesas de Trabajo en el proceso de de elaboración, presentación y aprobación de estructuras.

El diseño de una estructura de estas características, no se logra de un momento para el otro sino que implica un proceso, un procedimiento y un tipo particular de trámite y una decisión política en el que intervienen todos los actores involucrados con ella.

Entendemos por Proceso a un conjunto de procedimientos relacionados entre sí que conducen al cumplimiento de un objetivo final, el que es el motivo y origen de todos y cada uno de estos procedimientos; por Procedimiento a un conjunto de tareas que se realizan con la finalidad de cumplir un objetivo parcial del Proceso. Dichas tareas y su método de ejecución constituyen lo que habitualmente se conoce como “rutina de trabajo”; y por Trámite al proceso de trabajo en respuesta a una petición o requerimiento de un habitante, empresa u organismo que contiene una secuencia predeterminada de actividades estándar realizadas en un orden específico (no necesariamente secuencial) y que culmina con la entrega al solicitante del producto/servicio/información requerido, satisfaciendo sus especificaciones (tiempo y forma)¹³.

En el Proceso de modificación de una estructura, “Las Mesas de Trabajo”, tema central de esta ponencia, se constituyen como estructuras temporales, no organigramáticas compuestas por individuos que suelen prestar servicios en distintas dependencias públicas y/o privadas que se reúnen en forma periódica preestablecida, para cumplir con un objetivo definido. Ellas tienen carácter ejecutivo y realizan encuentros de trabajo concreto. No figuran en la estructura formalizada por los organigramas y su fuente de legitimidad proviene de las decisiones emanadas de autoridad competente que se haga eco de lo que allí sea tratado, consensuado y decidido.¹⁴

Dentro del proceso de “formulación y reformulación de estructuras de acuerdo con un plan estratégico con enfoque participativo”, las “Mesas de Trabajo”, se organizan a partir de dos ejes centrales: la cooperación y la coordinación. La cooperación en el intercambio de saberes entre los representantes de los organismos y la Subsecretaría de la Gestión Pública, y la coordinación para la viabilidad normativa y económica, con los representantes de la Asesoría General y del Ministerio de Economía.

¹³ Ver Convocatoria para la presentación de Ideas Innovadoras. Año 2004. www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar

El eje de la cooperación guía el procedimiento de modificación de las estructuras que se inicia cuando un organismo de la Administración Pública centralizada o descentralizada elabora su planeamiento estratégico con enfoque participativo. Es decir, procurando la intervención de todos los niveles de la organización y/o actores sociales, generando un proceso de formulación o reformulación de su estructura organizativa que puede deberse a distintas causas: nueva misión institucional, nuevos objetivos, finalización de un programa o de un proyecto.

La Subsecretaría de la Gestión Pública, a través de la Dirección Provincial de Gestión Pública, trabaja en forma conjunta con los organismos, sobre el anteproyecto de estructura considerando su viabilidad política y técnica, la pertinencia de sus competencias, la coordinación de estas últimas con los organismos rectores en la materia de la que se trate. Al respecto el Documento N° 5 sobre *Criterios Generales para el diseño de las estructuras en la Administración Pública Provincial*, establece que “el análisis de la viabilidad política y técnica del proyecto de modificación de estructuras reparará siempre, en todos los casos y especialmente, en las posibles superposiciones de incumbencias con otras estructuras organizativas establecidas por la Ley de Ministerios y, sobre todo, en la coordinación de las mismas con el organismo rector en materia de que se trate, a fin de evitar yuxtaposiciones en los límites de sus competencias.”¹⁵

La metodología de trabajo que se implementa en las Mesas de Trabajo, consiste en un análisis cualitativo de toda la estructura y del grado de adecuación de la propuesta de modificación a su plan estratégico y al plan general de la Administración Pública Provincial así como al de Gobierno.

El análisis cuantitativo, que es también tema de estudio de las Mesas, está orientado a verificar la viabilidad numérica de las unidades nuevas que se incorporan, así como de las que se suprimen o se subsumen en otras jerárquicamente superiores. En ese sentido el Documento referente dispone “que en lo que respecta al despliegue de los organigramas, y la desagregación de los niveles de apertura se seguirá el principio de compensación según el cual, siempre que la suma total de unidades de la estructura se ajuste a los

¹⁴ Documento N°5 *Criterios Generales para el diseño de las estructuras de la Administración Pública Provincial*. Subsecretaría de la Gestión Pública, La Plata, 2004. p. 16.

¹⁵ Documento N° 5. Op. Cit P. 18

criterios enunciados, se la considerará adecuada aún cuando en el interior de alguna de sus unidades se supere en número al del criterio establecido.”¹⁶

Dentro del anteproyecto de la estructura y en forma consensuada con los organismos se produce un organigrama de carácter preliminar que, para la comparación de costos, deberá presentarse hasta el nivel de departamentos.

Los organismos de la Administración centralizada y descentralizada del Estado Provincial, deberán dar vista del anteproyecto a sus áreas de personal y administrativa, las que, además de aportar su experiencia, deberán indicar los costos salariales que anualmente significan tanto la estructura vigente como la estructura propuesta, generando un cuadro comparativo y señalando especialmente las áreas en las que la estructura propuesta ya cuente con financiamiento.

El eje de coordinación también se tiene en cuenta en los procesos anteriores pero más específicamente en el momento de la iniciación del trámite para la aprobación final de la propuesta de modificación de la estructura. La Mesa de Trabajo, organizada bajo el eje de la coordinación se conforma con la participación de representantes del Ministerio de Economía que tiene responsabilidad sobre el presupuesto y de la Asesoría General de Gobierno. Los representantes de la Asesoría General de Gobierno realizan recomendaciones desde el punto de vista normativo, y el equipo de Presupuesto analiza la viabilidad económica del proyecto, obteniéndose así el presupuesto preliminar. Estos informes preliminares son girados al organismo por la Subsecretaría de la Gestión Pública, a fin de orientar la elaboración del proyecto definitivo.¹⁷

El objetivo de esta modalidad de trabajo consiste en la agilización y la superación de los obstáculos que puedan entorpecer la aprobación de una estructura bajo los parámetros que se han explicitado y que se cree, mejoran el funcionamiento interno de una de las organizaciones del Estado y por ende contribuyen con su proceso de modernización.

¹⁶ Idem. p.19

¹⁷ .Ibidem.p. 19.

Conclusiones

En los últimos años, la gran crisis emergente de la aplicación de políticas que, en proceso, generaron “la distribución de ingresos más desigual de la que se tenga registros”, exigió nuevas definiciones al Estado Provincial. Verdades socialmente aceptadas respecto del funcionamiento del sistema económico¹⁸ y del rol del Estado debieron ser revertidas frente a la crudeza real de fenómenos sociales como la pobreza, el desempleo y la marginalidad.

A partir de entonces, el Estado Provincial inició un proceso de modernización tomando el concepto del “Estado como actor clave para compensar estos efectos, asumiendo el rol de distribuidor de ingresos y atendiendo las necesidades básicas de la población”¹⁹.

La crisis socio económica fue producida fundamentalmente por un proceso de transculturación o de mutación de valores hacia el paradigma de pensamiento único que se fue instalando bajo la creencia de que ningún otro, aún subsistiendo en algunos márgenes, podía surgir.

El proceso de modernización del Estado se orientó al inicio de un cambio cultural centrado en la recuperación de valores tales como, entre otros, el Estado como espacio de confluencia de las necesidades económicas, políticas y morales de la sociedad.

Ese cambio cultural comenzó por el fortalecimiento del Estado como proyecto político social, por una revalorización de la planificación y la gestión de las organizaciones estatales en un contexto de progresiva y efectiva participación social, por una incorporación de las innovaciones en el ámbito público para su transformación, y por un proceso de formación de los agentes estatales.

Bajo la condición de lograr una gestión pública para la inclusión de las necesidades y demandas de la población en general y de los excluidos en particular, se comenzó a implementar un nuevo diseño para la creación, modificación o adecuación de las estructuras organizativas de la Administración Pública Provincial.

¹⁸ Funcionamiento del mercado en condiciones de competencia perfecta sin la necesidad del Estado como garante del equilibrio.

Dentro de ese gran proceso de cambio que se pretende, en esta ponencia se han señalado los procedimientos que se desarrollan en el ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública Provincial, para modernizar, agilizar y hacer más transparentes y democráticas las unidades organizativas del Estado Provincial y su vínculo con los ciudadanos, resaltando el lugar estratégico que para esos fines ocupan las “Mesas de Trabajo”.

Esta modalidad de trabajo se está institucionalizando como procedimiento cotidiano, y a pesar de que todavía es necesario avanzar en la tarea de que cada organismo defina su plan institucional en virtud de una planificación estructural, las mesas de trabajo están procediendo coordinadamente y esta coordinación persigue el objetivo de vincular desde el inicio la cuestión presupuestaria a las necesidades que cada organismo plantea, con la finalidad de que este cambio revierta en mejores condiciones de acceso para la sociedad.²⁰

¹⁹ Plan Trienal de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de la Gestión Pública. 2004-2007.

²⁰ Plan Trienal de la Gestión Pública 2004 - 2007. Subsecretaría de la Gestión Pública.