

Fortaleciendo la calidad de ejecución de las políticas públicas: propuestas para el Presidente y su jefe de Gabinete

FERNANDO STRAFACE - CIPPEC

Introducción

Un Presidente construye el éxito de su gobierno a partir de la capacidad de definir una agenda presidencial de políticas, generar consensos amplios en el sistema político y en la opinión pública sobre las prioridades presidenciales, transformar los enunciados de campaña en políticas públicas efectivas, y comunicar metas y logros de gobierno para afianzar el apoyo social de su agenda. Estos elementos se resumen en un atributo central para el éxito de cualquier administración: capacidad de gobierno.

Este documento propone una serie de iniciativas para mejorar el funcionamiento de la Presidencia de la Nación, y así fortalecer el sentido estratégico y la calidad de ejecución de las políticas que conforman la agenda presidencial. Las propuestas principales se vinculan con la organización institucional de la Presidencia, el rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el funcionamiento del gabinete, la orientación del gobierno hacia un conjunto de metas estratégicas presidenciales y el fortalecimiento de un Estado profesional que garantice calidad en la ejecución de las políticas.

El período de la transición presidencial es un momento de gran relevancia para definir la arquitectura, la agenda y el funcionamiento esperado del nuevo gobierno. Aún en el caso de un Presidente reelecto, la transición presidencial debe estar signada por un proceso institucional que asegure continuidad en temas estratégicos del Estado, información relevante preparada para las nuevas autoridades, y espacios de diálogo entre autoridades salientes y el nuevo plantel de gobierno.

El período 2011/2015 puede abrir el camino a un modelo de ejercicio del poder presidencial menos signado por un escenario de crisis. La autoridad presidencial reconstituida tras la crisis de 2001, sumada al crecimiento económico y al contexto externo favorable, brinda una oportunidad para fortalecer la institución presidencial y moderar el hiperpresidencialismo.

La selección de políticas aquí incluida no pretende cerrar la discusión sobre las principales líneas de acción para mejorar el funcionamiento del gobierno. Por el contrario, aspira a enriquecer el debate electoral y a acercarle una agenda de gobierno política y económicamente viable.

Diagnóstico

El hiperpresidencialismo no garantiza calidad en la gestión de gobierno

En la Argentina y en la mayoría de los países de la región, la opinión pública centraliza en la figura presidencial las expectativas y la evaluación social sobre los éxitos y fracasos del gobierno. Pero en nuestro país, **la *presidencialización* de la política se combina con una organización institucional de la Presidencia y un proceso de toma de decisiones que limitan la calidad del proceso de políticas en el gobierno nacional.**

Durante las crisis, los Presidentes sintetizan la toma de decisiones y reducen el sistema de información a una instancia próxima al Presidente y a un reducido grupo de colaboradores. Este sistema gana en ejecutividad y verticalidad. Pero **no es deseable que el gobierno funcione *siempre* en modo de crisis.** Esa modalidad promueve una forma de agenda política signada por la excepcionalidad, la debilidad de la coordinación hacia el interior del gabinete, y una relación adversarial con el resto del sistema político (responsabilidad compartida sin duda con la propia oposición) y otros actores sociales.

Desde 2003, producto de la necesidad de reconstituir el poder presidencial deteriorado en la crisis de 2001, **la tendencia predominante frente al desafío de la capacidad de gobierno fue la centralización política y operativa del gobierno en la figura presidencial.** La Presidencia promovió un proceso de decisiones altamente insular (el Presidente y un pequeño grupo definen políticas en distintos sectores), radial (la Presidencia se vincula bilateralmente con cada miembro del gabinete) y, en ocasiones, con un evidente déficit en su capacidad de gestión política de grupos con algún poder de veto. Además, el uso de los superpoderes presupuestarios, la intervención sobre instituciones con autonomía profesional (INDEC) y el

diseño de otras instituciones con un sesgo altamente discrecional (ex ONCCA) potenciaron el carácter hiperpresidencialista en el modo de ejercicio del poder presidencial.

En los últimos años, **la relación del Presidente/a con los otros poderes del Estado estuvo signada por un alto nivel de confrontación pública**. Esto impidió, en algunos casos, la generación de espacios y dinámicas más viables para la negociación de políticas. El fracaso en la aprobación del presupuesto 2011 constituye un ejemplo claro del impacto negativo de esta dinámica sobre la calidad institucional.

Además, durante el gobierno que finaliza en 2011 **hubo casos de políticas públicas estratégicas que perdieron legitimidad debido a un déficit de gestión política**. La resolución 125 y el pago de la deuda con reservas del Banco Central podrían haber sido llevadas a cabo con menos costo político para el Gobierno, de existir mayor vocación de gestión política para obtener posibles apoyos.

La concentración de casi todas las prerrogativas en el Presidente/a y un reducido grupo de colaboradores garantizó en los últimos años ejecutividad en la toma de decisiones y atención prioritaria a la agenda presidencial. Dicho sistema pudo haber tenido sentido en un contexto de crisis de gobierno como el que vivió nuestro país entre 2001 y 2003. Pero a largo plazo deteriora la capacidad de gobierno y la calidad de las políticas públicas. **El debilitamiento del Estado y sus instituciones reduce la capacidad de gobierno y trasluce la paradoja de “un Presidente fuerte de un gobierno débil”**. De allí a la pérdida de legitimidad del Presidente y su gobierno hay un camino muy corto, y un costo muy alto para la calidad de las políticas públicas en el país.

Un momento histórico favorable para modernizar la Presidencia

La institución presidencial en la Argentina se recuperó de la crisis de legitimidad de 2001. Los gobiernos de Cristina Fernández y Néstor Kirchner reconstruyeron la capacidad de

la Presidencia para liderar la agenda pública y encolumnar el gobierno detrás de las prioridades presidenciales.

Una etapa subsiguiente en la consolidación institucional **demanda un sistema político menos rupturista y traumático en sus intercambios**. El próximo Presidente puede liderar una transformación de la institución presidencial que promueva mejores políticas públicas y contribuya a un proceso de negociación política con el conjunto de los actores signado por el largo plazo.

No se trata de cambiar reglas constitucionales ni de encarar un programa extenso de nuevas leyes: **la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) es clave para estos objetivos**. Desde 1994, el JGM pasó por diversos modos de articulación con el Presidente, con el resto del gabinete y con el Congreso. Sus atribuciones y jerarquía institucional ponen al JGM en el lugar central del modelo de gobierno que aquí impulsamos.

En los últimos años, la Presidencia demostró una valorable capacidad de fijar la agenda pública, poder irrenunciable de un Presidente. Sin embargo, dicha fortaleza no tuvo un correlato de similar jerarquía en la **enunciación de un marco de resultados de gobierno**. El Presidente y su equipo deben ser capaces de enunciar ante el sistema político, la opinión pública y el resto del Estado un marco de prioridades presidenciales asociadas a objetivos de país que alineen la gestión de gobierno.

La centralización política y operativa del poder presidencial disminuyó el margen de maniobra de las instituciones profesionales del Estado. Pero las mejores políticas públicas surgen allí donde se alinean la capacidad política de fijar una visión y articular consensos con una estructura burocrática profesional que articule los medios técnicos, aumente la capacidad del Estado para enfrentar intereses organizados y garantice continuidad en las políticas. En nuestro país persisten **desafíos muy importantes en la profesionalización de la burocracia, la independencia técnica de algunas instituciones** (INDEC, órganos

reguladores de precios y servicios, entre otros) **y la orientación hacia los resultados de la administración pública.**

Otros países de la región encararon estos desafíos con éxito. Se destacan los casos de Chile, Colombia y Brasil, asociados a modelos de organización y funcionamiento del gobierno que aseguran continuidad en las políticas, y capacidades y procesos para que el Presidente pueda transformar las decisiones políticas en buenas políticas públicas.

Políticas en marcha

Los últimos dos gobiernos (2003-2011) llevaron a cabo algunas políticas y orientaciones estratégicas que merecen ser destacadas como pasos positivos en la construcción de una Presidencia institucional.

- **Nueva concepción en la conformación del gabinete.** La arquitectura del gabinete refleja las prioridades presidenciales al tiempo que se abandonó la tendencia de gobiernos precedentes de acumular en la Presidencia secretarías y organismos de carácter sectorial. En esta línea, se crearon Ministerios estratégicos para la agenda presidencial: Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2003), Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007), Producción (2008), Agricultura, Ganadería y Pesca, e Industria (2009), y Turismo y Seguridad (2010). Esta concepción del gabinete como espejo de la agenda presidencial es correcta y practicada en todos los gobiernos destacados por su orientación estratégica. Los gabinetes amplios (Brasil, 25/Chile, 22) aumentan la demanda de coordinación político-técnica para enfrentar desafíos multidimensionales.

- **Capacidad para liderar con efectividad la agenda legislativa y el debate público.** Esta dinámica contribuye a la gobernabilidad de los sistemas presidenciales y a la propia capacidad del Presidente para impulsar su agenda de políticas. En ocasiones, sin embargo, la agenda presidencial estuvo signada por la coyuntura política y primó el sentido de oportunidad por encima de una visión estratégica definida ex ante. La nacionalización de las AFJP, la reforma electoral y otras iniciativas fueron impulsadas en el marco de la táctica política de

corto plazo. Estos temas, debido a su importancia estratégica y al impacto presente y futuro sobre un conjunto amplio de sectores, habrían robustecido su legitimidad de haber sorteado un proceso de deliberación política más profundo.

- **Asistencia periódica del Jefe de Gabinete al Congreso para rendir cuentas sobre los actos de gobierno.** Conforme lo establece la Constitución nacional (art. 101), esta práctica, salvo períodos excepcionales, fue en general respetada y jerarquizada por el Gobierno saliente y su antecesor. Queda, sin embargo, mucho por mejorar respecto de la calidad de los informes y la dinámica de diálogo entre el JGM y los legisladores.
- **Estabilización y jerarquización del empleo público.** Se impulsó una correcta estabilización de las relaciones laborales en el Estado, a partir de las siguientes iniciativas: regularización de funciones profesionales y sustantivas encuadradas en contratos temporales (más de 15.000 personas en esta situación); jerarquización del Convenio Colectivo del Sector Público como marco institucional prevaleciente en las relaciones Estado-trabajadores; y creación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en remplazo del desvirtuado SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa). Además, luego de años de congelamiento salarial, desde 2003 aumentó progresivamente la competitividad de los salarios públicos respecto del sector privado. Como materias pendientes se destacan la generalización de concursos públicos para el ingreso a funciones directivas, y la aplicación de incentivos al desempeño de los planteles burocráticos.
- **Acuerdo Federal para la Gestión Pública.** Desde el Consejo Federal de la Función Pública, que agrupa a todas las provincias del país, el Gobierno nacional impulsó el establecimiento de objetivos y metas de modernización plurianuales (2010-2016) para las administraciones públicas provinciales. El impulso del próximo Gobierno nacional a este acuerdo es muy importante para continuar un camino de modernización de los Estados provinciales.

Grandes dilemas

¿Alcanza con el liderazgo presidencial para gobernar bien o también es necesaria una Presidencia institucional sólida?

Los Presidentes que quedaron en la historia son destacados por sus biógrafos como portadores de diversos atributos de liderazgo, tales como la capacidad de formular una visión, promover consensos y dirimir conflictos.

Aunque estas capacidades son parte fundamental del trabajo de un Presidente resultan insuficientes. Un elemento igualmente definitorio del éxito es la **capacidad del Presidente de alinear su gobierno con una agenda presidencial**, y de articular los recursos políticos, burocráticos y comunicacionales para impulsar dicha agenda.

Estos elementos integran el concepto de **Presidencia institucional**, que refiere a los **aspectos de organización política y técnica de la institución presidencial que asisten la capacidad del Presidente para gobernar**. La organización de la Presidencia y el sistema de decisiones que promueve son aspectos de suma importancia, pues ambos determinan el modo de vinculación política del Presidente con el resto del gobierno, el Congreso y la opinión pública.

En los últimos años diversos gobiernos de la región como **Chile, Brasil, Colombia y México** avanzaron en modelar la Presidencia para fortalecer la capacidad del Presidente de impulsar su agenda. No es una preocupación nueva ni única de la región. Los **Estados Unidos** tienen una larga tradición de análisis del funcionamiento de la Oficina de la Presidencia (OP), mientras que los **países europeos** trabajan actualmente en la reformulación de las Oficinas de los Primeros Ministros (OPM). En todos estos casos se fortalece la Presidencia institucional a través de un modelo que refuerza la ejecutividad y, al mismo tiempo, garantiza el acceso del Presidente a información relevante, facilita la coordinación política y posibilita la comunicación estratégica de las decisiones presidenciales.

Jefe de Gabinete de Ministros: ¿primer ministro, vocero presidencial o qué?

La figura del Jefe de Gabinete fue introducida en la Constitución de 1994 con la intención de atenuar el hiperpresidencialismo y dotar al Ejecutivo de un diseño institucional que permita superar las crisis políticas y resguardar la figura del Presidente. Con esta reforma, quedó abierta la posibilidad de **dos modelos de status político para la JGM**, en función del tipo de vinculación que establezca el JGM con el Presidente, el resto del gabinete, la administración pública y el Congreso.

Un JGM con poder político propio (ex Gobernador de distrito importante o líder del partido de gobierno), capacidad y espacio político otorgado por el Presidente para conducir el gabinete, e intensiva vinculación con los líderes del Congreso (gobierno y oposición) acercará el status político institucional de la JGM a una **suerte de primer ministro de un sistema semipresidencial**. En el otro extremo, un JGM que actúa bajo delegación acotada del Presidente, sin control operacional y político sobre el resto del gabinete, y con escaso poder de negociación autónomo con el Congreso, se asemeja más a un modelo de JGM como **“vocero presidencial”, “armador político” y/o coordinador ocasional de temas de alta importancia para el Presidente**.

Hasta el momento, se sucedieron 12 Jefes de Gabinete. En la práctica, ninguno de ellos llegó a desempeñar plenamente las funciones definidas en el texto constitucional. De hecho, al revisar la historia reciente puede concluirse que **el rol institucional del JGM fue alejándose de las distintas funciones que le asigna la Constitución hasta concentrarse en las tareas de vocería del Gobierno nacional**.

En algunos casos el Jefe de Gabinete tuvo un importante rol político por delegación del Presidente, pero **nunca hasta ahora actuó plenamente como interfase con el Congreso y/o como jefe de la administración nacional**. Ningún Jefe de Gabinete hizo uso de la prerrogativa constitucional que le permite convocar el acuerdo de Ministros (art. 100, inciso 4) y desde hace varios años se abandonaron las reuniones de gabinete (art. 100, inciso 5). A su

vez, tampoco desarrollaron la práctica de concurrir a las sesiones del Congreso ni de participar en los debates que allí tienen lugar, una atribución que brinda la oportunidad al JGM de construir un diálogo con los distintos bloques legislativos (art. 100, inciso 9).

La configuración del sistema político argentino abre la posibilidad de que existan ejecutivos minoritarios en su contingente legislativo y/o de coalición sin una mayoría estable en el Parlamento. De concretarse un escenario de este tipo, sería una nueva oportunidad para que la figura del Jefe de Gabinete adquiriera el rol político institucional que pretendían los constituyentes, y recupere las funciones y atribuciones que le asigna la Constitución: actuar como Ministro coordinador y como nexo del Poder Ejecutivo ante las fuerzas políticas de oposición en el Congreso.

El JGM es un elemento fundamental para consolidar una Presidencia institucional, que posea capacidad de fijar agenda e impulsar su implementación. Dotar a esta figura del status institucional y funcional que le fue asignado en la Constitución de 1994 constituye un desafío para el próximo Presidente y para el conjunto del sistema político.

¿Un Estado profesional disminuye la capacidad de maniobra del Presidente?

La primera tarea del Presidente electo es formar su gobierno: elegir sus representantes políticos en las distintas áreas, alinear al conjunto del Estado con la agenda presidencial de políticas, y delinear el estilo que quiere dar a su administración. En ocasiones, este proceso plantea un falso dilema a los Presidentes y sus Ministros.

La politización de la administración a través de la ocupación política de cargos que exigen un alto componente de *expertise* profesional tiene dos caras. Por un lado, otorga al Presidente satisfacción instantánea en términos de lealtad y alineamiento presidencial. Sin embargo, a la larga disminuye la calidad del gobierno en esos sectores producto de un déficit en la interlocución política con los requerimientos profesionales, la memoria institucional y el planteamiento de líneas de acción que trascienden a los gobiernos. **La Argentina tiene**

ejemplos destacados de organismos que fueron dirigidos políticamente y, al mismo tiempo, resguardados en su autonomía profesional. El INVAP en Bariloche, la ANSES en el Estado nacional, el SENASA, el INTA y otros órganos descentralizados son una prueba exitosa de continuidad profesional a lo largo de distintos gobiernos y de dirección política estratégica. Contrariamente a lo que ocurre en el caso del INDEC.

En un plano más general, **la Presidencia dispondrá de mejores políticas públicas en la medida en que cuente con un Estado profesional**, capaz de asegurar calidad en la implementación, lineamientos estratégicos como país y capacidad de alineamiento político. Los gobiernos más destacados en la región por la capacidad de los Presidentes de impulsar su agenda de políticas (Brasil, Chile, Colombia y México) cuentan al mismo tiempo con Estados altamente profesionalizados y espacios de autonomía profesional.

Propuestas

(1) Fortalecer la Presidencia institucional: garantizar que la Oficina del Presidente coordine el asesoramiento político, y las funciones de delegación y reporte exclusivo al Presidente.

La Presidencia institucional debe organizarse a partir de una Oficina del Presidente que agrupe las siguientes secretarías: General de la Presidencia, Legal y Técnica (SLyT), Prensa y Difusión, Inteligencia y un cuerpo de asesores presidenciales sin responsabilidades funcionales ni estructura operativa propia. En este esquema, el Secretario General de la Presidencia debe ser el jefe de la Oficina del Presidente.

En coordinación con el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) y/o a instancias del Presidente, **es función del Secretario General de la Presidencia articular espacios de discusión sobre alternativas y cursos de acción de políticas, e involucrar a los Ministerios sectoriales y al cuerpo de asesores presidenciales.** Por su parte, el Secretario de Prensa y Difusión tiene que oficiar de vocero central del gobierno y coordinar junto con el JGM la comunicación

pública de las novedades de la administración. Por último, a la SLyT le corresponde coordinar con la JGM la producción legal de la Presidencia (resoluciones, decretos y leyes).

El Secretario General de la Presidencia y el resto de los integrantes de la Oficina del Presidente son personas de extrema confianza política del primer mandatario. Sin embargo, **la Oficina del Presidente no es el lugar para reflejar coaliciones o articular un mosaico de apoyos políticos**. En el pasado, algunos Presidentes (Menem y De la Rúa) nombraron familiares directos en esa función y los hechos luego demostraron que no es conveniente. La ganancia en lealtad y confianza se traduce en un mayor costo político para el Presidente en caso de salida del gobierno de algún familiar por hechos controvertidos.

Al mismo tiempo, **es muy importante que la Oficina del Presidente cuente con un plantel profesional y experimentado**. Actualmente, la Presidencia insume aproximadamente el 1,5% del Presupuesto nacional y cuenta con 41 cargos directivos. De estos, 15 corresponden a cargos de nombramiento político y 26 a Direcciones pertenecientes al servicio civil. Desde la Presidencia de De la Rúa opera una máxima politización de las Direcciones permanentes de la Oficina del Presidente, bajo mecanismos de excepción previstos en la normativa. **Sería deseable que cada Presidente electo no reemplazara todos los puestos de Dirección en la Oficina del Presidente**. De esta forma, la Presidencia institucional incrementaría sus capacidades permanentes y el Presidente ganaría en continuidad en temas estratégicos y *expertise*. Tal es el caso de la Oficina del Primer Ministro en el Reino Unido y de la Oficina de la Casa Blanca en los Estados Unidos, que aun cuando están lideradas por políticos se apoyan en estructuras profesionales permanentes.

(2) Jerarquizar el papel del Jefe de Gabinete de Ministros a partir del ejercicio pleno de sus facultades constitucionales.

La gestión del gobierno debe estar liderada por una Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) que tenga el apoyo político y la capacidad para articular con el resto del gabinete el impulso a

la agenda presidencial, y para dirigir la administración pública y actuar como interlocutor del gobierno ante el Congreso. Para que este modelo funcione es esencial clarificar el tipo de vínculo entre el JGM y el Presidente. **El Presidente debería confiar una parte del ejercicio del gobierno al JGM, y este último tendría que estar preparado para actuar como fusible del Presidente cuando el contexto político lo requiera.**

En la actualidad, la JGM cuenta con instrumentos institucionales fundamentales para llevar a cabo estas funciones. Entre ellos, se destacan sus facultades para dirigir la administración pública, convocar y presidir el gabinete, concurrir al Congreso, y refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente (Constitución nacional, art. 100).

En los últimos años, la JGM absorbió diversas funciones y actualmente cuenta con 6 Secretarías de Estado, 16 Subsecretarías y más de 50 Direcciones permanentes, además de algunos organismos descentralizados bajo su órbita. Para el ejercicio pleno de sus facultades constitucionales, **la estructura de la JGM debería desligarse de algunas funciones delegables en los Ministerios sectoriales** y privilegiar las funciones enunciadas anteriormente.

Las Secretarías de Gabinete (ex Gestión Pública), Relaciones Parlamentarias, y Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria son centrales para la jerarquización del rol de la JGM en el proceso de políticas. No obstante, las dos últimas no desarrollaron hasta ahora una labor protagónica en el proceso político. La Secretaría de Relaciones Parlamentarias se dedica casi exclusivamente a preparar el informe del JGM al Congreso. En el caso de la Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria, el bajo nivel de desarrollo de un verdadero Sistema Nacional de Evaluación de Políticas (ver propuesta siguiente, sobre marco de resultados del gobierno) la privó de asumir un rol estratégico en la promoción de mejores políticas públicas, como ocurre en Chile, Brasil, Colombia y Perú. Por

su parte, no pareciera haber razones para mantener bajo la órbita de la JGM a las Secretarías de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de Integración Nacional. En ambos casos podrían formar parte de un gabinete ampliado.

Como es sabido, no hay una fórmula ideal para el número de Ministerios. A partir de la reforma de 1994 no se requiere más una ley para cambiar la cantidad de Ministros del gabinete. Las carteras ministeriales reflejan una agenda de prioridades presidenciales y de temas que el Presidente quiere poner en alto de la agenda pública. La tendencia regional e internacional es aumentar el número de Ministerios e incluso cambiar la conformación del gabinete de un gobierno a otro y dentro de un mismo período. Un número mayor de Ministerios representa una apuesta por políticas públicas específicas vinculadas a un sector. Al mismo tiempo, **cuanto mayor es el número de Ministerios es más necesario contar con capacidades de coordinación política y, es justamente en esta instancia, donde adquiere mayor relevancia la figura del Jefe de Gabinete de Ministros.**

Es importante que periódicamente se celebren reuniones de gabinete, las que no deben estar necesariamente encabezadas por el Presidente. Si bien este espacio no garantiza mayor coordinación de políticas, da señales a la opinión pública, al sistema político y a los grupos de interés sobre la coherencia y unidad de visión del gobierno. El vocero de estas reuniones puede ser el JGM, el vocero oficial de la Presidencia o uno de los Ministros.

(3) Enunciar al inicio de la gestión un marco estratégico de resultados de gobierno que refleje el Plan de Metas Presidenciales.

Un marco estratégico de resultados de gobierno se construye a partir de metas e indicadores de impacto económico y social que el Presidente quiere haber alcanzado hacia el final de su mandato. A través de este mecanismo, **el Presidente enuncia ante los actores políticos** (el gabinete y los bloques legislativos) **y la opinión pública qué preocupa y de qué se ocupa el Presidente**. Al mismo tiempo, supone un contrato del Presidente con la sociedad que lo eligió,

en el que consta aquello que se propone lograr durante su período de gobierno. Colombia, Brasil, Costa Rica y México son buenos ejemplos de una institucionalidad asociada al plan de gobierno de cada Presidente.

Las metas presidenciales tienen mayor horizonte temporal (cuatro años) y sentido estratégico que el Presupuesto anual. Esta herramienta abre el camino para un debate político que incorpore al mediano plazo (además de a la coyuntura) en la agenda de desarrollo del país. **El desafío es convertir los resultados del gobierno en un tema político relevante**, que interese a los propios actores del gobierno, a la oposición y a la opinión pública. La JGM puede promover esta dinámica. Para ello, puede llevar la iniciativa dentro del gabinete, por medio del modelo de gestión por resultados, y rendir cuentas ante el Congreso y la opinión pública.

Cada año el Presidente debería explicitar los principales compromisos gubernamentales y sus metas, mientras que el JGM debería dar cuenta de los avances en cada visita al Congreso. A su vez, el Congreso debe preguntarse cómo rinde socialmente cada peso que se ejecuta del presupuesto. Para ello, debe tender a evaluar la propuesta presupuestaria del Ejecutivo desde un enfoque que priorice el retorno político, social y económico de cada posible destino de financiamiento.

A través de un **Sistema Nacional de Evaluación de Políticas**, la JGM debería desarrollar **auditorías de impacto** de las prioridades presidenciales, como ocurre en Chile y Colombia. Por su parte, la Secretaría de Gabinete debería impulsar en el conjunto de la administración un **modelo de gestión por resultados** que alinee la producción del Estado con el Plan de Metas Presidenciales.

Por último, el Presidente puede contribuir, sea por medio de una iniciativa legislativa o bien con impulso político, a constituir una **Oficina de Presupuesto en el Congreso** (ver Memo Política Fiscal), que desarrolle –entre otras funciones– capacidades para monitorear el Plan

de Metas Presidenciales. En esta tarea es importante que los Ministros y Directivos de órganos descentralizados asistan por voluntad propia y/o convocados por el Congreso a informar sobre el avance en el plan de gobierno.

(4) Profesionalizar la gestión del Estado a partir de un cuerpo gerencial meritocrático, que cuente con un alto nivel de formación y remuneraciones competitivas.

La Presidencia dispondrá de mejores políticas públicas en la medida en que cuente con un servicio civil de excelencia, que asegure continuidad y calidad en sus intervenciones. Para jerarquizar el cuerpo gerencial permanente del Estado debe avanzarse en:

- **La recuperación del sentido de carrera en el Estado.** Para ello, es vital generalizar los concursos públicos para los puestos directivos y abrirlos a la participación externa. Entre 2001 y principios de 2011 los concursos públicos de Direcciones y otros cargos jerárquicos fueron suspendidos casi en su totalidad. Al respecto, se adujeron situaciones de excepcionalidad y emergencia. Este escenario limitó la proyección de carrera para un amplio conjunto de funcionarios y contribuyó a desestimar la carrera estatal para otros profesionales.
- **La competitividad salarial de los puestos de conducción en el Estado respecto de funciones equiparables en el sector privado.** Si bien desde 2003 se concretaron sucesivos aumentos que mejoraron notablemente las condiciones salariales de los funcionarios públicos, todavía se mantiene una brecha importante respecto de posiciones directivas en el sector privado. Se calcula que la alta gerencia pública en la Argentina percibe un 50% menos que sus pares del sector privado.
- **La generación de incentivos monetarios y no monetarios al desempeño individual e institucional.** Estas medidas forman parte de las estructuras de remuneración de todas las burocracias públicas de alto nivel en la región (Brasil, Colombia y Chile).
- **El diseño de un sistema de reclutamiento para el ingreso a la carrera estatal que permita captar a los mejores recursos de las universidades.** Para atraer al Estado a los

mejores graduados debería instaurarse un Programa Presidencial de Graduados, que establezca vínculos de intercambio entre gerentes públicos y privados. Además de renovar visiones de ambos sectores, este Programa podría contribuir a un mejor entendimiento de los incentivos que operan en cada ámbito.

En 2008 fue aprobado un nuevo **Convenio Colectivo del Sector Público** en el contexto del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), que reemplazó al SINAPA. Este nuevo sistema abre un marco de oportunidad para concretar muchas de las iniciativas consignadas.

(5) Asegurar independencia y excelencia profesional a los organismos descentralizados: dos metas claves para limitar la discrecionalidad en ámbitos estratégicos del Estado.

Resulta fundamental **crear en el aparato estatal las condiciones para una gestión profesional de políticas en ámbitos estratégicos**, de manera tal de resguardarlos de los cambios de gobierno y de la ocasional voluntad de confundir conducción política con cooptación institucional, sea que ésta provenga del poder público o del sector privado. En este sentido, son claves los **acuerdos legislativos** para garantizar la independencia de instituciones estratégicas (como el INDEC, la AFIP, la ANSES, el SENASA, y los entes reguladores, entre otros).

La arquitectura del aparato estatal argentino ubica en los organismos descentralizados gran parte de las funciones asociadas a la prestación de bienes, servicios y/o la aplicación de regulaciones. Este es un modelo al que adhirieron otros países de la región como Chile y Brasil, y que ha demostrado mayor capacidad de gestión y profesionalismo que el que se deriva de la centralización de estas funciones en los Ministerios. Al mismo tiempo, el modelo descentralizado supone autonomía funcional y un alto nivel de profesionalización. Organismos como la propia AFIP o los entes reguladores no pueden ser objeto de señalamiento por su discrecionalidad o bajo nivel de autonomía profesional. Para evitarlo, proponemos:

- Fortalecer los **sistemas de carrera** en cada organismo.

- Garantizar **condiciones de empleo** que atraigan a los mejores profesionales.
- Establecer un **marco de desempeño institucional e individual que responsabilice a sus autoridades** frente al poder político y la propia ciudadanía respecto del cumplimiento de objetivos.
- Garantizar **estabilidad en las posiciones directivas y/o gerenciales**, renovables hacia la mitad de cada período de gobierno.

(6) Adoptar una visión estratégica del período de transición presidencial aun en el caso de un Presidente reelecto o de un traspaso de mando dentro del partido de gobierno.

La transición presidencial constituye un momento estratégico para definir la arquitectura y la agenda del nuevo gobierno. Aún en el caso de un Presidente reelecto, debe estar signada por un proceso institucional que asegure continuidad en temas estratégicos del Estado, información relevante preparada para las nuevas autoridades y espacios de diálogo entre autoridades salientes y el nuevo plantel de gobierno. Varios países de la región (Chile, Uruguay, Colombia) y fuera de ella (Estados Unidos) desarrollaron verdaderas **instituciones para la transición presidencial**, que les aseguraron una mayor calidad de gobierno desde el primer día de la nueva administración.

El Presidente tiene bajo su nombramiento directo aproximadamente a 450 funcionarios políticos. Esto incluye Ministros, Secretarios, Subsecretarios, autoridades de organismos públicos, Embajadores, y Jefes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Algunos de estos cargos, además, requieren acuerdo legislativo. El volumen de nombramientos y su especificidad generan la necesidad de **un equipo de transición que trabaje junto al Presidente en la arquitectura del nuevo gobierno.**

Además, cuando se trate de un gobierno de distinto signo político o del mismo partido pero con un liderazgo diferente, deberán generarse **espacios de diálogo con el gobierno saliente**, para asegurar el traspaso de información estratégica sobre las áreas de gobierno y el manejo prudente de decisiones que comprometan a la nueva administración

(pronunciamientos de política, nombramientos internacionales, ingresos masivos al Estado, entre otros). En Uruguay, Colombia y Chile existen **protocolos de información** previamente definidos que las distintas áreas del gobierno saliente deben preparar para sus pares del gobierno entrante. Por su parte, desde hace muchos años en los Estados Unidos existe una **partida presupuestaria específica** que el Congreso aprueba en años de elecciones presidenciales para financiar una transición institucionalizada.

En relación a los aspectos de **comunicación de la transición**, es deseable que el proceso cuente con un interlocutor válido y unívoco frente a los requerimientos de información que exige este período.

Viabilidad

A lo largo de este Memo se plantean diversas medidas para fortalecer la capacidad de gobierno de la Presidencia, en un marco institucional más favorable al surgimiento de políticas públicas de calidad.

El Presidente que asuma en 2011 encontrará una Argentina notablemente más sólida que en la crisis económica e institucional de 2001 a 2003. El escenario de emergencia económica e inestabilidad política de ese momento justificaba el manejo de la Presidencia en modo de crisis, y la centralización en la figura presidencial de la gestión presupuestaria y operativa de las políticas estratégicas.

El marco de estabilidad institucional y el contexto internacional favorable con los que contará el próximo Presidente es un **escenario propicio para avanzar en la modernización de la institución presidencial**, tal como se concretó (y con éxito) en otros países de la región. El desarrollo social y productivo, y la inserción internacional de la Argentina requieren políticas públicas de mayor adaptabilidad y especificidad sectorial. Para ello, la Presidencia debe ser capaz de liderar, a partir de una visión de país, un gobierno con capacidades diversificadas y apoyado en un Estado de alta profesionalización.

El sistema institucional argentino brinda al Presidente las herramientas necesarias para avanzar en la agenda planteada en este Memo. No se trata de aprobar nuevas leyes ni de englobar todas las medidas propuestas en un “paquete de reformas” que puede generar una oposición política anticipada. El Presidente puede avanzar en la modernización de la institución presidencial si plantea un Plan de Metas Presidenciales, mejora la calidad del diálogo parlamentario a través del Jefe de Gabinete y los Ministros, y ubica al JGM en el centro del proceso de políticas.

La relación del Presidente con el JGM es quizás el tema que demanda mayor reflexión por parte del Presidente. **Para que el JGM cumpla con las responsabilidades que se le asignan en la Constitución** (y que en este Memo proponemos recuperar), **debe contar con la plena confianza y sustento político del Presidente.** El nivel de apoyo que obtenga el Presidente en las elecciones, así como el origen y perspectivas políticas del JGM elegido por el Presidente, serán elementos centrales para contextualizar esta relación.

Como es lógico, **la ingeniería política que permita al Presidente triunfar en la elección** (partido propio, alianza, coalición) **tendrá consecuencias en el diseño de la Presidencia institucional** (y, particularmente, sobre el papel que se le asigne al JGM). Cuanto mayor sea la autonomía electoral del Presidente, mayor será su capacidad para nombrar a un JGM de máxima confianza y referencia política. En el otro extremo, tratándose de un gobierno de coalición, la figura del JGM podría contribuir a cementar ese modelo de gobierno, siempre cuando tenga absolutamente en claro que su rol no es rivalizar las políticas del Presidente sino tender vínculos para llevarlas a cabo.

Este **Memo para el futuro Presidente/a** se realizó como parte del proyecto **Agenda presidencial**, un aporte de **CIPPEC** y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan

más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.