

CAPÍTULO 2

LA REFORMA DEL ESTADO

El aumento del tamaño del Estado en la Argentina en las últimas décadas ha corrido parejo con su deterioro y pérdida de eficiencia. El problema se potenció dramáticamente durante la gestión kirchnerista y no fue sensiblemente corregido luego de 2015. Aún más, en el inicio de la gestión del Presidente Mauricio Macri se aumentó el número de ministerios desde 15 a 21. En 2018 se lo redujo a 10, pero sin disminuir sensiblemente la cantidad de unidades administrativas pertenecientes a los ministerios.

La dimensión del estado se mide básicamente a través del gasto público y su relación con el Producto Bruto Interno (PBI). Aunque esta medida pueda tener limitaciones, la misma permite obtener series homogéneas en el tiempo y comparar entre distintos países. Bajo cualquier medición, se observa en la Argentina un crecimiento del gasto público muy difícil de justificar desde un enfoque de políticas racionales. Sólo la ausencia de contención y de control – frente a un cuadro de populismo intensivo durante el periodo 2003-2015- puede explicar el salto cuantitativo y cualitativo durante ese periodo. En efecto, el gasto público consolidado (o sea, el ejecutado por el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y municipales) pasó de 29,4 % en 2003 a 46,5% del Producto Interno Bruto en 2015 y a 45% en 2018. Puede observarse en el cuadro más abajo los motivos principales de aumento del gasto. Y la responsabilidad por jurisdicción (Nación, provincias y municipios).

El número de empleados públicos creció de 2,6 millones en 2003 a 4,6 millones en 2015 y 4,7 millones en 2017. Mientras el Gobierno durante la gestión de Macri redujo la

planta en alrededor de 30.000 agentes, el conjunto de provincias y municipios la incrementó en 102.000. En el cuadro que acompañamos se puede observar la responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno en el aumento del empleo público.

Si se toma el sector público consolidado (Nación + Provincias + Municipios) se observa que el aumento del gasto durante la gestión kirchnerista se debió a cuatro factores determinantes: 1) más empleados; 2) más jubilados y pensionados; 3) más subsidios directos a familias (“planes sociales”) y 4) más subsidios a la energía, el transporte y otras actividades, incluyendo el déficit de las empresas reestatizadas.

Durante la gestión kirchnerista el pago de jubilaciones y pensiones a cargo del Estado aumentó significativamente debido principalmente a: 1) Una moratoria previsional que permitió que se jubilen más de tres millones de personas sin haber hecho los aportes requeridos por la ley y 2) El aumento real de los haberes mínimos jubilatorios. Si bien esto se compensó en parte con un retraso de los niveles medios y más altos, el promedio creció por ser mayor la cantidad de beneficiarios en las categorías más bajas y, por otra parte, miles de beneficiarios de jubilaciones medias y altas han obtenido sentencias judiciales que obligaron al Estado a ajustar sus remuneraciones.

La estatización del sistema de jubilación privada concretada en 2008, si bien inicialmente significó canalizar hacia el Estado los fondos acumulados y los aportes mensuales corrientes, con el transcurso del tiempo ha comenzado a impactar sobre el gasto el pago de los haberes de quienes ahora se jubilan por el régimen de reparto. Habiendo el gobierno nacional utilizado gran parte del fondo expropiado para solventar su déficit, le quedará para el futuro una importante carga adicional.

El crecimiento de los subsidios directos a familias (los llamados “planes sociales”) ha sido otro de los motivos del aumento del gasto público. Se trata de subsidios dirigidos a familias y personas que inicialmente se otorgaron a quienes se encontraron en situación de pobreza e indigencia por efecto de la crisis de 2001/2002. Más adelante estos planes se extendieron y fueron utilizados como instrumento de captación política.

El ítem de gasto estatal que más creció entre 2002 y 2015 fue el de los subsidios a la energía, el transporte y otras actividades productivas, afectadas por medidas oficiales que redujeron sus propios ingresos. Simultáneamente con la macro-devaluación de comienzos de 2002 el Gobierno dispuso la pesificación y el congelamiento de las tarifas de transporte, gas, electricidad y otros. La ecuación económica de las empresas quedó desequilibrada y tratándose de servicios esenciales el gobierno debió subsidiarlas. La prolongación de esta situación y el aumento posterior de sus costos agigantó la pérdida que debió cubrir el Tesoro. Hasta el 10 de diciembre de 2015 los intentos de corregir el problema aumentando las tarifas fracasaron a pesar de intentarse hacerlo solo para los consumidores de mayor poder adquisitivo. Los ajustes fueron insuficientes y el retraso se fue incrementando. A partir de 2015 se instrumentó una política de recuperación tarifaria que permitió reducir esos subsidios.

Variación del gasto público entre 2002 y 2015 en % del PBI

Incremento en	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales	Municipios	Total
Remuneraciones	+0,5	+3,8	+1,2	+5,5
Jubilaciones y pensiones	+3,1	+0,3		+3,4
Subsidios a familias	+2,6	+1,3		+3,9
Subsidios económicos	+4,1	+0,2		+4,3
Total	+10,3	+5,6	+1,2	+17,1

Fuente: Elaboración propia.

Variación del gasto público entre 2015 - 2018 en % del PBI

Variación en	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales	Municipios	Total
Remuneraciones	-0,1	+0,3	+0,2	+0,4
Jubilaciones y pensiones	+0,3	+0,1		+0,4
Subsidios a familias	+0,3	+0,1		+0,4
Subsidios económicos	-2,2	0,0		-2,2
Total	-1,7	+0,5	+0,2	-1,0

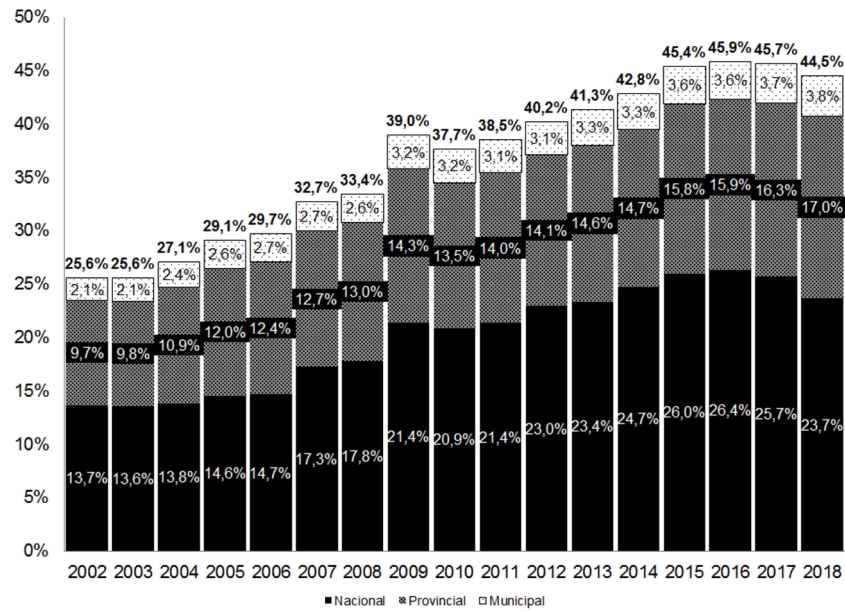
Fuente: Elaboración propia.

Cantidad de empleados públicos (en miles)

	2003	2015	2018 (estimado)	Aumento 2018/2003
Nación	478,7	770,8	741,6	55%
Provincias	1.766,6	3.045,9	3.122,6	77%
Municipios	379,0	796,3	821,3	117%
Total	2.624,3	4.613,0	4685,5	78%

Fuente: Elaboración propia.

Gasto Público Consolidado como % del PBI



Fuente: Elaboración propia.

Entre 2015 y 2018 la reducción del gasto público se debió fundamentalmente a la disminución de los subsidios a la energía, siendo poco relevante el trabajo de racionalización administrativa en donde algún logro a nivel nacional se compensó con aumentos del empleo público en provincias y municipios.

Desde la Fundación Libertad y Progreso hemos elaborado y presentado propuestas concretas para reducir el gasto público. Hay cinco frentes de acción: 1) el gasto administrativo; 2) el gasto previsional; 3) los planes sociales; 4) los subsidios económicos, principalmente a la energía y el transporte; 5) Las obras públicas e inversiones no prioritarias.

En este capítulo se trata la reforma del aparato estatal, o sea el punto 1, la reducción del gasto administrativo.

2.1 - Reducción del gasto de las provincias

Lo fundamental es que los gobiernos provinciales y municipales tengan incentivos para gastar menos y mejor. Hoy, por el régimen de coparticipación el grueso de los gobernadores tiene el beneficio de gastar, pero no el castigo de aumentar sus impuestos. El sistema los impulsa a presentar hechos consumados y obtener de la Nación ayudas por encima de la coparticipación. Nuestra propuesta es devolver potestades tributarias a las provincias eliminando la coparticipación vertical de Nación a provincias. La Nación recaudaría el IVA, Ganancias de Personas Jurídicas y los impuestos al comercio exterior. Las provincias recaudarían para ellas los impuestos a las Ganancias de Personas Físicas, Internos, Bienes Personales y sus propios impuestos (cambiando Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas Finales). El impuesto a los Combustibles será provincial, pero irá a un fondo de redistribución horizontal, cuyos porcentajes de distribución por provincia permitirán las

compensaciones necesarias para producir el empalme con la distribución del régimen actual. Esto hará políticamente viable el nuevo régimen ya que nadie perdería ni ganaría proporción. Los porcentajes de distribución de este fondo quedarán luego inalterados de manera que a partir de allí el gobernador que quiera aumentar su gasto tendrá que aumentar sus impuestos propios. Si quiere atraer inversores deberá bajar impuestos. Con 24 provincias habrá competencia para atraer inversiones. Con solo un recaudador no la hay. Deberá hacerse todo lo posible en las provincias de Cambiemos con la metodología propuesta para el gobierno nacional.

2.2 - El problema del gasto público no contabilizado

La contabilidad pública suele dejar de lado diversos efectos externos negativos producidos por la actuación del estado. En general imponen costos adicionales a las personas y empresas. Además, en la Argentina y en muchos otros países, la contabilidad se realiza por lo pagado y no por lo devengado. Esto lleva a omitir costos tan importantes como las amortizaciones, o sea la depreciación de los activos públicos. En ciertas épocas esta omisión puede ser compensada por la inclusión de la inversión pública. Pero en otras no.

Otros gastos no contabilizados son:

A - Elevados gastos de administración para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la administración de regulaciones

La complejidad de la estructura tributaria, así como la presencia simultánea de tres jurisdicciones recaudadoras (Nación, provincias y municipios) requiere tratamientos contables, declaraciones, liquidaciones y pagos que exigen

plataformas administrativas y asesoramientos de alto costo. A esto se suman los requerimientos que surgen de la regulación bancaria, el control del lavado de dinero, las importaciones, las operaciones de cambio, las normas medioambientales, la información estadística, la bromatología e higiene, la seguridad laboral, etc. Los costos de atender estas exigencias en la Argentina son muy altos.

B - El consumo de capital de activos físicos del Estado

El mantenimiento insuficiente de la infraestructura, los edificios, maquinarias, automotores y demás activos estatales puede dar lugar a un menor gasto contabilizado. Esto ha sido claro en los últimos años en referencia a la infraestructura caminera, los ferrocarriles, el suministro de agua corriente, los edificios públicos, etc. Aunque de titularidad preponderantemente privada, el caso más notable de consumo de capital ha sido el de las reservas convencionales de gas y petróleo. Su disminución fue la respuesta a erróneas políticas públicas que desalentaron la inversión en exploración y desarrollo de nuevos yacimientos. Si se deja de lado la expectativa de los yacimientos no convencionales, las reservas de petróleo pasaron de 14 a 9 años entre 2000 y 2012 y las de gas descendieron de 36 a 10 años en el mismo período.

C - Ineficiencia en el uso de recursos privados como consecuencia de incentivos tributarios distorsivos

El caso más relevante es el de los regímenes de promoción. La inducción mediante ventajas impositivas de localizaciones industriales que no son las más ventajosas para el país y que implican sobre costos de producción o de transporte, tienen un doble impacto fiscal. Uno directo por los impuestos que dejan de recaudarse. Otro indirecto, por el mal uso de recursos que afectan el crecimiento y la competitividad. Por cierto, que estos efectos debieran cotejarse con la obtención de otros objetivos geoestratégicos

y sociales. Esta comparación no es usualmente realizada y cabe presumir que el costo que se paga excede en muchos casos el beneficio supuesto, que frecuentemente es transitorio o precario.

D – Corrupción

La corrupción en las obras públicas y en los servicios y compras del Estado determina siempre un gasto más elevado que el que hubiera ocurrido sin corrupción. Los precios cotizados encubren los retornos y coimas que se deben o esperan tener que pagarse. En muchos casos, los precios de las licitaciones resultan de concertaciones entre los oferentes o proveedores. Teniendo en cuenta que el proveedor o contratista se beneficia aun pagando el sobreprecio, el incremento del costo para el estado y los contribuyentes debe ser mayor que el dinero entregado a manos de los funcionarios.

E – Prestaciones privadas en sustitución o complementación de prestaciones públicas deficientes

La Argentina expone relaciones cuantitativas de gasto público/PIB en educación, salud y seguridad de nivel aceptable en comparaciones internacionales. Sin embargo, el gasto privado en estos sectores también es muy alto si se lo compara con otros países. Ello se debe a la mala calidad de esas prestaciones por parte del estado. Hay una suerte de duplicación del gasto que tiene los mismos efectos que una presión tributaria más alta.

2.3 - La reforma que proponemos

La Argentina no puede aspirar a superar su crisis ni a entrar en un proceso de desarrollo sostenido si no cuenta con un estado moderno y eficiente. Ningún país estaría en

condiciones de asegurar un elevado nivel de vida a sus habitantes ni cubrir sus necesidades sociales, si una parte importante de sus recursos son empleados deficientemente. Por otro lado, el Gobierno es responsable del diseño y ejecución de las políticas públicas cuyo instrumento básico es el Estado, las que a su vez son determinantes de la organización social y del marco en que se desarrolla la actividad privada. No se puede por lo tanto aceptar que esta institución básica presente, como en el caso argentino, una estructura burocratizada que ha crecido innecesariamente, sujeta a reglas y procedimientos ineficientes y con amplios espacios para la corrupción.

En la Argentina el Estado gasta mucho y además gasta mal, particularmente en sectores claves como la educación, la salud o la seguridad. De hecho, en todas esas actividades en las que el estado debiera tener un papel esencial, se ha producido un intenso desarrollo de prestaciones privadas solventadas por los propios ciudadanos. Se pagan impuestos para contar con esos servicios, pero quienes pueden hacerlo resuelven duplicar su gasto para proveérselos privadamente debido a la bajísima calidad de las prestaciones públicas.

Durante la década del noventa se llevaron adelante las privatizaciones de empresas públicas como un capítulo relevante de la reforma del Estado. También se avanzó en las desregulaciones, aunque con menos profundidad y con reversiones hacia el final de dicha década y particularmente durante 2002. La reforma previsional fue también un capítulo destacado de la reforma con miras a evitar el colapso del sistema de reparto y a introducir equidad y preservar la propiedad de los aportes. La crisis financiera, el default, la devaluación y la pesificación de 2002 pusieron en riesgo todas aquellas reformas y más tarde revirtieron muchas de ellas bajo la presión política de vastos sectores empeñados en volver al pasado.

Las reformas de la década del 90 no alcanzaron al estado administrador. Aunque hubieran sido exitosas y salvo

excepciones, no alcanzaron. Persistieron las graves deficiencias de una burocracia ineficaz y no se alcanzó a lograr solvencia fiscal. Persistió el déficit y creció sostenidamente la deuda pública incrementando el riesgo país hasta destruir la confianza y provocar el default. Un Estado deficitario y anti competitivo era incompatible con una regla cambiaria y monetaria tan estricta como la convertibilidad. Podemos decir que el no haber avanzado con la reforma del Estado administrador y burocrático ha sido una de las razones fundamentales de aquella crisis.

Se escucha frecuentemente referirse al alto costo de la política en la Argentina, consideración que va unida al creciente desprestigio de la clase política. Se presume también que existen múltiples canales de corrupción por los cuales se desvían fondos públicos. Todo esto configura un marco de reclamo social que recibirá con beneplácito todo intento de disminuir el peso del Estado y mejorar sus prestaciones.

En otros capítulos se exponen políticas y medidas que encuadran dentro del concepto amplio de reforma del estado. Es el caso de la reforma del Poder Judicial, la reforma educativa y la seguridad. En este capítulo se trata propiamente la reforma administrativa del estado. Los objetivos de esta reforma son:

- Concentrar la acción del estado en sus funciones básicas e indelegables.
- Mejorar la calidad de los servicios que el estado proporciona a la sociedad.
- Lograr eficiencia y efectividad del gobierno para servir a sus ciudadanos. Esto significa más y mejores servicios con el menor gasto posible.

Libertad y Progreso considera que el logro de estos objetivos además de necesario, es también posible, tanto al

nivel nacional, como en todas las provincias y municipios del país.

2.4 - Frentes de acción de la reforma administrativa

La reforma administrativa puede exponerse como un conjunto de acciones simultáneas encaradas en dos frentes de acción.

Reforma de las reglas, normas laborales, métodos contables y tecnología administrativa para mejorar la eficiencia y la calidad del servicio estatal. En su conjunto las denominaremos “medidas de eficiencia”.

Cambio de la estructura de la organización, que denominaremos “reingeniería de la organización”.

Los procesos de reforma en Estados Unidos, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Australia pusieron más énfasis en las medidas de eficiencia que en los cambios en los organigramas y estructuras de gobierno. Las reducciones del personal y del gasto en esos países, resultaron más de los aumentos de eficiencia que de la simplificación de las estructuras. No se cree que se trate del mismo caso en la Argentina en donde se produjo un sostenido crecimiento y ramificación de las estructuras administrativas durante casi seis décadas, llegándose a extremos notables. Esto ocurrió tanto en el gobierno nacional como en provincias y municipios. En la Argentina el proceso de reforma debe necesariamente pasar por la reestructuración del aparato estatal, además de las medidas de eficiencia.

Se intentó la reforma administrativa en la Argentina en 1990 y en 1996. Los resultados fueron muy magros e insuficientes. No hubo una mejora en la eficiencia del gobierno y por otro lado el gasto administrativo continuó

umentando. Los avances fueron parciales y para peor, hubo posteriores retrocesos. En las provincias, salvo San Luis, no se hizo prácticamente nada.

2.5 - Medidas de eficiencia

Este grupo de medidas comprende:

A - Reforma del régimen laboral en el sector público.

B - La introducción de un nuevo sistema de contabilidad pública y de control de gestión para ir a la gestión por resultados. Esto hará posible introducir incentivos en los contratos individuales y en los colectivos

C - Introducción masiva de tecnología informática en la administración, en el régimen de compras, control de gestión y administración tributaria. (Gobierno Electrónico o *e government*)

D - Descentralización y autonomía de gestión. Creación de competencia donde sea posible

E - Tercerización y privatización

A - Reforma del régimen laboral en el sector público: Manejo de los recursos humanos

Uno de los cambios fundamentales es la sustitución del concepto de carrera administrativa por el de la contratación por tiempo determinado en los cargos con responsabilidad de conducción. El propósito es aproximarse a las modalidades del sector privado y aplicar mayor flexibilidad laboral. Los contratos laborales alcanzarán todos los funcionarios con responsabilidad de unidades administrativas o con personal a cargo. El concepto de carrera administrativa se preserva para aquellas áreas de gobierno que requieren

especialización. Son: fuerzas armadas; cuerpo diplomático; cuerpo judicial; y fuerzas de seguridad. En estas áreas se sostiene también la existencia de escuelas y centros de instrucción específicos tales como las escuelas militares o el Instituto del Servicio Exterior.

En esta propuesta se postula que los cargos de Director Nacional, Director General, presidentes de organismos descentralizados y todo cargo que tenga responsabilidad de conducción de unidades administrativas, sean cubiertos por concurso y mediante contratos con una duración de cinco años. Los concursos deberán ser abiertos a postulantes no pertenecientes a la administración pública y se valorará el desempeño en el cargo concursado en caso que el funcionario saliente se postule para la continuación.

Las condiciones de los concursos, así como el contenido de los contratos deberán ser definidos por cada ministro y deberán respetar las pautas establecidas por la Unidad Ejecutora de Reforma Administrativa. Los contratos contendrán metas y resultados a obtener tanto por la unidad administrativa a cargo como por el desempeño del contratado. El grado de cumplimiento de esos resultados influirá en la remuneración del funcionario y en la calificación a tener en cuenta en el concurso para la renovación del contrato.

Por razones prácticas en la transición, la primera designación para los cargos luego de la reforma, podrá por una única vez y por un lapso máximo de dos años, ser realizada sin el procedimiento de concurso, por cada uno de los ministros respectivos, seleccionando el nuevo funcionario entre los que están en disponibilidad, teniendo en cuenta las funciones requeridas por el nuevo cargo.

En los organismos descentralizados se propone que rija la Ley de Contrato de Trabajo o regímenes con mayor flexibilidad en el futuro.

B - Cambio en la contabilidad pública

La introducción de una contabilidad pública aplicable a la medición de resultados, utilizada a su vez para la incorporación de incentivos, fue preanunciada en distintas leyes, pero solo quedó en enunciados. La Ley de Administración Financiera (1992), actualmente vigente, incluye entre sus objetivos “desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas” (art. 4º inc. c). Sin embargo, esta disposición no fue reglamentada y nunca se puso en práctica.

La contabilidad pública deberá introducir las reglas usuales vigentes de la contabilidad privada. Deberá sustituirse el criterio de lo percibido por el de lo devengado. Las pérdidas patrimoniales deberán reflejarse e incidir en el déficit. El sector público deberá presentar balances que concilien con el estado de resultados. La “ingeniería contable” deberá erradicarse como herramienta para disimular erogaciones o crear ingresos.

La contabilidad deberá hacer posible la medición de resultados por cada unidad administrativa y también deberá producir índices aplicables a mediciones de eficiencia de gestión. Esto está relacionado con la aplicación del nuevo sistema de contratos laborales con incentivos y premios por la consecución de objetivos.

La propuesta de reforma administrativa debe tener en cuenta que no son iguales las posibilidades de introducción de reformas según sea el tipo de función administrativa. Por ejemplo, sería extremadamente complejo introducir premios por resultados en las áreas que diseñan, supervisan y revisan políticas públicas (*policymakers*), incluida la función de legislar. Esto comprende la cúpula del poder ejecutivo (el Presidente, los ministros, secretarios y subsecretarios) y sus

asesores, los legisladores y sus asesores, y una cantidad importante de direcciones sustantivas dentro de los ministerios. La medición de resultados para aplicar premios o incentivos, no es prácticamente posible en los *policymakers*. Esto no quiere decir que éstos no logren resultados y que inclusive puedan juzgarse como buenos o malos. Pero este juicio es cualitativo, o bien resulta de muchas circunstancias superpuestas que no pueden independizarse y medirse, para aplicar premios que puedan inducir más eficiencia.

Por lo contrario, la gestión por resultados es perfectamente aplicable a las áreas que administran regulaciones y a las que prestan servicios. Entran en esta categoría, por ejemplo, todos los entes reguladores de servicios públicos, los registros (de la Propiedad Inmueble, automotor, propiedad industrial, etc.), la Comisión Nacional de Valores, el Banco Central (superintendencia bancaria), las escuelas, institutos y universidades, los hospitales, asilos, museos, bibliotecas, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, la Policía, la Administración de Finanzas Públicas (recaudación de impuestos y Aduana), la ANSeS, las direcciones de apoyo de la propia administración (asuntos legales, personal, despacho, sistemas, prensa, protocolo, etc.), las obras sociales, el PAMI, Vialidad, Parques Nacionales, y muchos otros. Estas áreas son justamente las que demandan mayor cantidad de empleo público.

C - Gobierno electrónico

Consideramos esencial un mayor y pleno desarrollo de la tecnología informática en la administración del gobierno.

Con ella se buscará eficacia, eficiencia, transparencia de la acción de gobierno y participación ciudadana. Nuestras iniciativas para integrar al Estado nacional con provincias y municipios son:

- Centros de Atención del Ciudadano: servicios del Poder Ejecutivo por Internet, teléfono y fax.
- Integración de la información de los organismos públicos para volver objetiva y previsible la acción estatal.
- Adopción de políticas de compra y de gestión de la tecnología derivadas de las mejores prácticas en el sector público y privado.
- Gestión del conocimiento estatal.

Con el “Proyecto Sistemas de Información y Gestión de Gobierno”, se buscarán economías de escala en los procesos comunes de los organismos estatales y se integrarán jurisdicciones y agencias. Para evitar altas inversiones en tecnología, se relevará la capacidad instalada para identificar las mejores prácticas y aprovecharlas.

D - Competencia y autonomía de gestión

Dentro de las medidas de eficiencia deben mencionarse también las de una mayor autonomía y responsabilidad de gestión. Se trata de darle mayor autonomía de decisión a los funcionarios, pero a la vez introducir mayor transparencia y competencia. Se sustituyen las reglas rígidas que históricamente se han introducido con el objetivo de evitar la corrupción pero que sólo han logrado crearle más espacio.

La introducción de autonomía y competencia es plenamente aplicable a unidades de servicios en grandes urbes. Es el caso de las escuelas y hospitales autogestionados que están incorporados en las propuestas de Libertad y Progreso en las áreas de educación y salud.

E - Reestructuración de la organización

El frente principal de la reforma administrativa es el de la modificación del actual organigrama de la Administración Nacional por un nuevo diseño más simple y eficiente.

Los criterios principales son:

- Reducir el número de niveles y de unidades administrativas en cada área de gobierno;
- Disminuir la cantidad de personal y simplificar la estructura de cada unidad, respetando pautas de mayor eficiencia y productividad;
- Definir los objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa de manera que no haya superposiciones, ni conflictos, ni vacíos de responsabilidad.

Se deberá verificar que el conjunto de funciones y cometidos cubra las demandas de la Constitución Nacional y las leyes vigentes. Las remuneraciones se deben establecer de acuerdo con el mercado de trabajo para tareas y responsabilidades similares, con un criterio de eficiencia y equidad.

La reingeniería es de aplicación en todos los componentes de la administración gubernamental. La superposición de funciones y el exceso de niveles de decisión afecta principalmente a los *policymakers*, a las tareas de planeamiento y a las de regulación.

E.1 - Una nueva estructura

La estructura del gobierno nacional propuesta responde al denominado criterio de diseño “base cero”. No se parte de la organización existente, sino que se diseña otra nueva que responda al objetivo de cubrir, con criterios modernos y

eficientes de administración, todas las funciones gubernamentales establecidas en la Constitución Nacional y las leyes vigentes. No debe haber superposiciones sino claridad en las líneas de decisión. El diseño base cero hace posible superar las deformaciones acumuladas en la organización actual.

La tarea de un diseño base cero comienza por la identificación de las funciones que debe cumplir el Estado y en particular la Administración Nacional. Las definiciones básicas están en la Constitución Nacional y en la legislación vigente, la que incluye leyes, decretos y normas regulatorias. La identificación de funciones requiere además un profundo conocimiento y experiencia de la gestión de gobierno y no puede dejarse de lado el marco filosófico con que se concibe esa gestión. El principio rector en ese sentido, es la aplicación del principio de subsidiaridad: El Estado no realizará las funciones que pueda desarrollar el sector privado; el gobierno nacional no asumirá las funciones que puedan tomar más eficazmente los gobiernos provinciales y el mismo criterio entre éstos y los gobiernos municipales.

La identificación de las funciones en cada nivel de gobierno permite evitar la creación de unidades administrativas que no atiendan una función y también verificar que una misma función no sea cubierta por más de una unidad administrativa.

La utilización del criterio base cero implica diseñar una nueva administración y no meramente modificar la existente. A la hora de instrumentar esa reforma se logra una mejor ejecución en comparación con las reformas que sólo persiguen eliminar o modificar componentes de una organización existente. Las resistencias en este último caso son mayores, particularmente cuando las reformas no son integrales y simultáneas sino paso a paso. En cada paso toda la resistencia se concentra en la unidad a suprimir y pueden impedir en los hechos que se avance en reformas necesarias y que reclaman la sociedad y el sentido común. En definitiva,

la aplicación de un diseño base cero hace también políticamente más fácil la reforma.

E.2 - Reducción del número de niveles en la pirámide administrativa

El esquema vigente en el gobierno nacional hasta la década del 40 contaba sólo con tres niveles. Actualmente la administración nacional comprende cinco niveles, a saber: presidente, ministro, secretario, subsecretario y director nacional. En la organización propuesta se reduce a cuatro niveles: presidente, ministro, viceministro y director nacional.

Las nuevas organizaciones administrativas tienden a disminuir el número de niveles intentando evitar el factor de multiplicación piramidal. Cada unidad en un nivel debe justificar dos o más unidades en el nivel inmediato inferior y esto determina que cuando se incorpora un nivel adicional no se suma, sino que se multiplica el tamaño de la organización. En los últimos 50 años la Administración Nacional produjo este efecto sucesivamente al incorporar niveles adicionales innecesarios.

El cargo de Vicepresidente no constituye un nivel por estar fuera de línea.

Por debajo de los directores nacionales podrá haber subdirectores, pero no constituirán unidades independientes.

E.3 - Líneas definidas de responsabilidad en cada decisión

Las organizaciones administrativas deben tener líneas bien claras y definidas por las cuales transita cada decisión. Esto sólo puede lograrse si en cada nivel hay un solo funcionario que sea el responsable principal de una determinada función o tema. Si esto no ocurre y existen áreas distintas a un mismo nivel que tratan con igual

responsabilidad un mismo tema, surgen conflictos que requieren el arbitraje del nivel inmediato superior y además es imposible deslindar responsabilidades y méritos.

La superposición de líneas de decisión es una característica de la Administración Nacional en Argentina. Esto ocurre en particular con las secretarías de la Presidencia de la Nación, que cubren temas tratados en los ministerios

La propuesta de reforma establece que existe un solo gabinete y que cada ministerio tiene la responsabilidad principal (entiende) en los temas de su área. Otros ministerios pueden intervenir o participar, pero el principal responsable entiende.

Se han incorporado a la Jefatura de Gabinete las tareas de una nueva Dirección Nacional de la Función Pública y la Coordinación General de la Informática del Poder Ejecutivo Nacional.

E.4 - Ramificación administrativa limitada y eficiente

Un criterio moderno de buena administración establece que de cada unidad administrativa superior no debe depender un número excesivo de unidades inferiores. Se trata de reducir la ramificación y además evitar la pérdida de eficiencia que se produce cuando un funcionario debe conducir y controlar un número excesivo de unidades inferiores. En esta propuesta se ha fijado un número máximo de 8 unidades dependientes de una unidad superior.

E.5 - Funciones sustantivas y funciones de apoyo.

Las funciones sustantivas son las que hacen a la gestión del gobierno. Incluyen la formulación de políticas, el planeamiento, la elaboración de leyes, decretos y normas de gobierno, el control y aplicación de estas leyes y las

regulaciones en general, además de la administración de los servicios públicos si los hubiere.

Las funciones de apoyo son las que atienden las necesidades de la propia administración. Son las de asistencia jurídica, despacho de los trámites y circulación de expedientes, contabilidad, administración del personal y recursos humanos, protocolo, prensa e informática, por mencionar las más relevantes.

Las funciones y las responsabilidades de las unidades sustantivas son únicas y no se deben repetir en distintos ministerios. Por lo contrario, las funciones de las unidades de apoyo se repiten en cada ministerio.

Las funciones sustantivas estarán a cargo de los directores nacionales, los que a su vez dependerán de los viceministros, y estos de los Ministros. Las funciones de apoyo estarán a cargo de las Direcciones Generales, dependientes de un Coordinador General con rango de Viceministro.

Dado el tamaño limitado de algunos ministerios, se ha considerado que cuenten con unidades de apoyo, o sea Direcciones Generales, en común con otros.

E.6 - Asesores

Los asesores no están formalmente en las líneas de decisión. Asisten con sus conocimientos al funcionario asesorado. Puede existir conflicto entre las opiniones de un asesor y la de un funcionario de línea ubicado por debajo del asesorado. Este conflicto es tanto más delicado cuanto mayor es el nivel y la representatividad de ese funcionario inferior. Por este motivo, en esta propuesta no se incorporan asesores en la Presidencia de la Nación. Los asesores del Presidente son sus ministros.

Se propone que los ministros dispongan cada uno de cuatro cargos de asesores, fuera de línea, en asistencia a su

gestión. Para cada viceministro se propone dos cargos de asesores.

E.7 - Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados son unidades administrativas con autonomía administrativa. En general tienen por función prestar servicios o controlar regulaciones.

Los organismos descentralizados deben contar con su propia estructura administrativa, aunque dependerán de un viceministro. Es sin duda conveniente que sean conducidos unipersonalmente y no por órganos colegiados. La estructura de estos organismos seguirá pautas propias en cada caso, adoptando criterios propios de la actividad privada.

E.8 - Cargos políticos y cargos de selección profesional

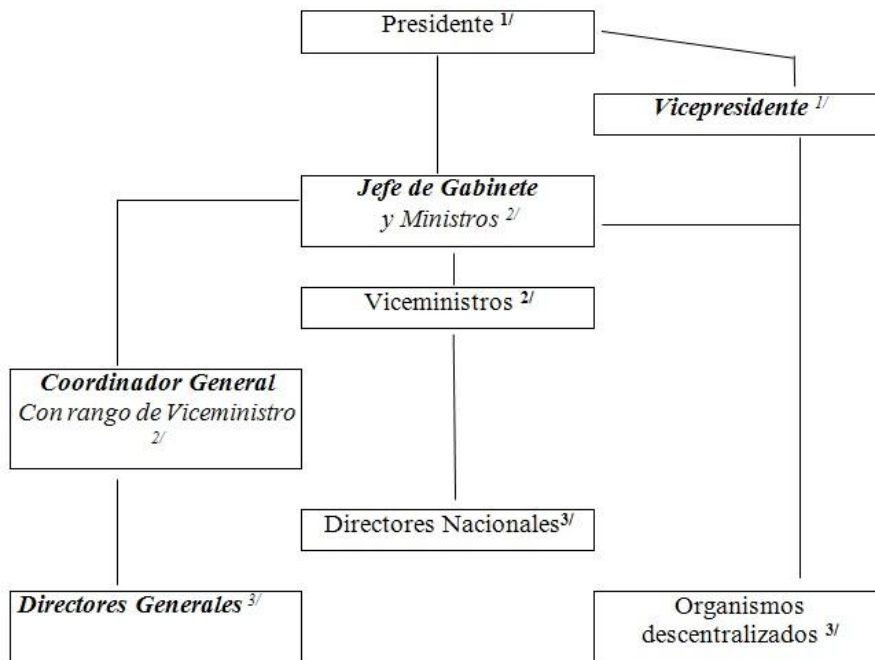
Los cargos políticos son aquellos cubiertos por designación discrecional del funcionario superior, el que a su vez responde a la fuerza política o a la confianza de quien resultó elegido por las vías constitucionales para ejercer por un período de gobierno.

Debe aceptarse que un gobierno cubra los cargos de confianza del más alto nivel con funcionarios que respondan a las ideas propuestas o que tengan lealtades con el partido en el poder. Sin embargo, debe limitarse la penetración de este tipo de designaciones en la estructura administrativa a fin de darle una continuidad y profesionalidad mínimas que hacen a la esencia de un buen gobierno.

En esta propuesta se recomienda definir como cargos políticos a los de los Ministros y Viceministros. El caso de los Directores Nacionales y de los presidentes o administradores de organismos descentralizados debe encuadrar preferiblemente en mecanismos de contratación, por concurso. Debe reconocerse sin embargo que ciertas

direcciones nacionales u organismos cumplen funciones que por su importancia y alcance político deberían reservarse a designaciones políticas. Los demás cargos se cubrirán por selección profesional y bajo reglas que se proponen en este trabajo.

Estructura administrativa del Poder Ejecutivo Nacional



1/ Electivo

2/ Político

3/ Selección por concurso

2.6 - Reforma de las instituciones legislativas

Tanto el Poder Legislativo Nacional como las legislaturas provinciales y los consejos deliberantes municipales, han sido blanco de fuertes críticas por los excesos de sus estructuras burocráticas, la ampliación innecesaria del número de legisladores, las altas remuneraciones y gastos asociados, los abusos en viajes, designaciones de asesores u otorgamiento de pensiones graciabiles con criterio clientelista o familiar. No cabe duda que la reforma debe pasar también por los poderes legislativos, no con ánimo de alterar los principios constitucionales de la representación ciudadana ni el federalismo ni la división de poderes, sino con el propósito de lograr eficiencia y reducir el costo de esa importante función. Parecería incluso que, si se quiere recuperar el respeto de la ciudadanía por el poder legislativo y por la política, esa reforma es necesaria.

En este trabajo se incluyen propuestas de reforma administrativa para el Congreso Nacional consistentes en una sustancial reducción de su componente burocrático. Se considera conveniente establecer límites en el número de empleados administrativos, asesores y personal de apoyo directo, por cada legislador. Por ejemplo, que cada bloque legislativo designe asesores en un número máximo de cinco o de la cantidad de legisladores que integren el bloque, si esta cantidad fuere menor que cinco. Estos asesores podrán ser removidos por decisión del jefe de bloque, sin que les corresponda indemnización alguna. Asimismo, cada bloque legislativo podría designar hasta diez auxiliares administrativos o una cantidad igual al doble del número de legisladores del bloque si este fuera inferior a cinco. La misión de estos agentes sería la de apoyo a las tareas del bloque y sus legisladores y el reemplazo en caso de ausencia del secretario individual de los legisladores.

Cada legislador podría además contratar mediante la figura de contrato eventual, un auxiliar administrativo, con funciones de secretario privado, y un asesor. La relación

laboral de estas personas debe cesar al ser removidas por el legislador, sin que les corresponda indemnización alguna, o finalizarán en sus funciones cuando el legislador correspondiente cese en su mandato por completarlo o por cualquier otra razón.

No se incluyen en esta propuesta modificaciones a los mecanismos de representación ni cuestiones de orden institucional que impliquen cambios ni constitucionales, ni de división política del país o sus provincias y municipios. Sin embargo, corresponde mencionar que existen iniciativas tales como la disminución del número de legisladores, la supresión de las cámaras de senadores en las provincias, el agrupamiento de provincias y municipios, etc. Seguramente una reforma política a fondo deberá abarcar modificaciones de este tipo, aunque no hayan sido incorporadas en este trabajo.

2.7 - La estructura propuesta para el Poder Ejecutivo Nacional.

Del presidente de la Nación dependerán:

- El Jefe de Gabinete;
- Los ministerios: del Interior y Justicia, de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía y Trabajo, de Cultura, Educación y Tecnología, de Salud y Acción Social, de Defensa,

Cada ministerio contendrá por debajo del Ministro, unidades administrativas en dos niveles: Viceministros; Direcciones Nacionales. En jurisdicción de cada ministerio, estarán además los Organismos Descentralizados con dependencia de los viceministros. Habrá además en cada ministerio un Coordinador General con rango de Viceministro, que tendrá a su cargo la supervisión de todas

las direcciones generales de apoyo y la administración del ministerio.

La estructura propuesta es la siguiente:

A - Jefatura de Gabinete:

- Vicejefe de Gabinete de Ministros: Dirección Nacional Legal y Técnica, Dirección Nacional de la Función Pública, Dirección Nacional de Informática. Organismo: Sindicatura General de la Nación, que tendrá dependencia funcional de la Jefatura de Gabinete, aunque contará con su propia estructura de apoyo administrativo y legal.
- Unidad Ejecutora de la Reforma del Estado: Su duración estará limitada a la duración del proceso de reforma, estimándose en un año.

B - Ministerio del Interior y Justicia:

- Viceministro del Interior: Dirección Nacional de Asuntos Institucionales; Dirección Nacional de Provincias; Organismos: Dirección Nacional de Migraciones; Archivo General de la Nación; Registro Nacional de las Personas.
- Viceministro de Justicia: Dirección Nacional de Asuntos Registrales; Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Procuración del Tesoro de la Nación, Dirección Nacional de Escribanía General del Gobierno de la Nación, Dirección Nacional de Derechos Humanos. Organismos: Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor, Boletín Oficial, Registro de Reincidencia y Estadística Criminal, Registro de Antecedentes de Tránsito, Inspección General de Justicia; Servicio Penitenciario Federal.

- Viceministro de Seguridad Interior: Organismos: Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval.
- Viceministro de Inteligencia de Estado.
- Viceministro de Medios de Comunicación: Organismo: Servicio Oficial de Radiodifusión.

C - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:

- Viceministro de Relaciones Exteriores: Dirección Nacional de Asuntos Europeos, Dirección Nacional de Asuntos Africanos y del Medio Oriente; Dirección Nacional de Asuntos Asiáticos y de Oceanía; Dirección Nacional de Asuntos de América del Norte, Central y Caribe; Dirección Nacional de Asuntos de América del Sur; Dirección Nacional de Organismos Internacionales y Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Culturales. Organismo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales: Dirección Nacional de Promoción del Comercio Exterior, Dirección Nacional de Cooperación Económica, Dirección Nacional de Integración Económica Americana.
- Viceministro de Culto: Dirección Nacional de Culto Católico, Dirección Nacional de Registro Nacional de Cultos.

E - Ministerio de Economía y Trabajo:

- Viceministro de Hacienda: Dirección Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Tesorería, Dirección Nacional de Contaduría, Dirección Nacional de Crédito Público, Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas, Dirección

Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado. Organismo: Administración Federal de Ingresos Públicos; Administradora de Bienes del Estado.

- Viceministro de Política Económica: Dirección Nacional de Política Macroeconómica; Dirección Nacional de Política Tributaria, Dirección Nacional de Finanzas, Dirección Nacional de Comercio Exterior. Organismos: Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Viceministro de Industria y Comercio: Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Dirección Nacional de Industria, Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa; Organismos: Tribunal de Defensa de la Competencia; Instituto Nacional de la Propiedad Industrial; Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera.
- Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca: Dirección Nacional de Agricultura, Dirección Nacional de Ganadería, Dirección Nacional de Pesca. Organismo: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SYCAP); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero.
- Viceministro de Medio Ambiente y de él la Dirección Nacional de Recursos Naturales, Dirección Nacional de Control de la Contaminación. Organismos: Agencia de Protección del Medio Ambiente (APMA), Administración de Parques Nacionales.
- Viceministro de Infraestructura y Servicios: Dirección Nacional de Transporte y Puertos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento, Dirección Nacional de Comunicaciones. Organismos: Dirección

Nacional de Vialidad, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).

- Viceministro de Energía y Minería: la Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Dirección Nacional de Minería; Organismos: Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS), Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE); Autoridad Regulatoria Nuclear.
- Viceministro de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Relaciones Laborales, Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social, Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. Organismos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS); Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART).

E - Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología:

- Viceministro de Educación: Dirección Nacional de Educación General Básica y Media, Dirección Nacional de Educación Superior, Dirección Nacional de Educación Tecnológica. Organismos: Universidades Nacionales; Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE); Instituto de Financiamiento Educativo y Crédito; Academias Nacionales.
- Viceministro de Cultura: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.

- Viceministro de Ciencia y Tecnología: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico, Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

F - Ministerio de Salud y Acción Social:

- Dirección Nacional de Medicina Sanitaria, Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud, Dirección Nacional de Regulación y Control; Dirección Nacional de Programas Sociales. Organismos: Instituto Nacional Central Único de Ablación e Implante (INCUCAI), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Superintendencia de Seguros de Salud (SSS); Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) e Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS).

G - Ministerio de Defensa:

- Viceministro de Defensa: Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa; Organismos: Consejo Supremo de las FF.AA., Tribunal Superior de Honor, Consejo de Guerra Permanente, Instituto Geográfico Militar, Registro Nacional de Armas, Auditoría General de las FF.AA., Obispado Castrense, Subdirección Nacional del Antártico.
- Estado Mayor conjunto: Estado Mayor General de Ejército, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

H - Unidades de apoyo

Las tareas de apoyo administrativo a la estructura de la administración centralizada en cada ministerio, estarán a

cargo de las Direcciones Generales dependientes del Coordinador General con rango de Viceministro, que dependerá directamente del Ministro. Las Direcciones Generales son:

- Dirección General de Administración.
- Dirección General de Asuntos Legales.
- Dirección General de Prensa y Protocolo.
- Dirección General de Secretaría y Despacho.
- Dirección General de Informática.

Las Direcciones Generales del Ministerio del Interior y Justicia prestarán asimismo el servicio a la Presidencia de la Nación y a la Jefatura de Gabinete.

I - Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa

A los efectos de instrumentar la reforma se propone crear una Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA) presidida por un funcionario con rango de Viceministro y dependiente del Jefe de Gabinete de Ministros. Esta UERA estará integrada por funcionarios designados uno por cada Ministerio. La Unidad Ejecutora debería contratar asesoramiento especializado, para el mejor cumplimiento de su función.

Se propone que esta Unidad Ejecutora tenga una duración de doce meses a partir de la promulgación de la ley de reforma y que tenga por misión conducir y supervisar la instrumentación de la reforma, comprendiendo: a) La aprobación de las normas laborales y reglas que regirán en las relaciones y tareas del personal de la Administración Nacional; b) la aprobación de los contratos tipo para cargos de directores nacionales y generales, y responsables de unidades administrativas, con la inclusión de incentivos por

cumplimiento de resultados acordes a los objetivos y metas; c) la aprobación de las dotaciones de personal, su nivel jerárquico y remuneraciones, de los Organismos Descentralizados de la nueva estructura de la Administración Nacional, cumpliendo con los límites presupuestarios que se fijen; y d) las normas y procedimientos de la contabilidad por resultados, a ser aplicada en el ámbito de la Administración Nacional.

Las tareas a) y b) podrían finalizar en un plazo corto, por ejemplo 45 días; la tarea c) podría extenderse por 120 días y la tarea d) no debería requerir más de 180 días.

La instrumentación de la reforma debe comenzar por la declaración en disponibilidad a la totalidad del personal de la Administración Nacional, con excepción del personal uniformado de las fuerzas armadas y de seguridad, el cuerpo diplomático, los funcionarios con cargos electivos y el personal del Poder Judicial.

Se esquematiza en los siguientes pasos

– El Poder Ejecutivo aprueba por decreto su nueva estructura (ver organigrama propuesto). El decreto se dictará en el marco de las atribuciones establecidas en la Ley 25.164, de Empleo Público. Se definirán las unidades administrativas dependientes de cada uno de los ocho ministerios, hasta el nivel de direcciones nacionales, direcciones generales y organismos descentralizados. El decreto establecerá la dotación de personal de cada unidad administrativa, por categoría.

– Se designan los ministros de la nueva estructura. En forma transitoria, por 90 días, las unidades administrativas de la vieja estructura son asignadas a cada uno de los nuevos ministerios.

– Se establece ese plazo de 90 días para que cada nuevo ministro cubra los cargos de cada unidad administrativa de la

nueva estructura. El personal a asignar y designar en la nueva estructura será elegido entre los existentes en la anterior.

– Una vez completado el re encasillamiento del personal, los que no hubieran sido reubicados en la nueva estructura quedarán en la condición de disponibilidad establecida por la Ley N° 25.164 Art 11, que dice: *“El período de disponibilidad se asignará según la antigüedad del trabajador, no pudiendo ser menor a seis (6) meses ni mayor a doce (12) meses. Si durante el período de disponibilidad se produjeran vacantes en la Administración Pública Central y Organismos descentralizados, deberá priorizarse el trabajador que se encuentre en situación de disponibilidad para la cobertura de dichas vacantes. Vencido el término de la disponibilidad, sin que haya sido reubicado, o en el caso que el agente rehusare el ofrecimiento de ocupar un cargo o no existieran vacantes, se producirá la baja, generándose el derecho a percibir una indemnización igual a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor, salvo el mejor derecho que se estableciere en el Convenio Colectivo de Trabajo y las indemnizaciones especiales que pudieren regularse por dicha vía.”*

- A fin de facilitar la transferencia al sector privado de empleados públicos en disponibilidad, se otorgarán incentivos a las empresas que los contraten: a) se eximirá de los aportes patronales durante un período de dos años; b) se considerarán como anticipo del impuesto a las ganancias de la empresa contratante, el 70% de los aranceles y gastos de capacitación en el nuevo empleo, hasta un máximo de tres salarios en la fecha de entrar en disponibilidad.

- Se deberá concretar la reforma laboral que permita mejorar la competitividad y reducir el riesgo laboral, a fin de impulsar la creación de empleo privado.

- Se otorgará la jubilación temprana a quienes, quedando en disponibilidad, no hubieran conseguido empleo en un año y tengan más de 55 años de edad.

- Se renegociará el acuerdo con los gobiernos provinciales con metas de reducción del personal para retornar a los niveles de 2001 en un plazo reducido.

2.8 - Reformas administrativas en los gobiernos provinciales

Se propone que los acuerdos que el Gobierno lleve a cabo con gobiernos provinciales, deberán condicionarse a que se realicen reformas en la administración provincial respectiva, del mismo carácter que la dispuesta en esta propuesta. Esta es una cuestión de fundamental importancia si se tiene en cuenta que el gasto primario del conjunto de las provincias supera al de la Nación y hay además suficientes evidencias de una muy baja eficiencia en el desempeño de la mayor parte de esos gobiernos.

2.9 - La Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete

El Presidente de la Nación ejerce el mandato constitucional de conducir el Poder Ejecutivo Nacional, con el apoyo de sus ministros. En esta definición están abarcadas las misiones y funciones del cargo, las que engloban la totalidad de las establecidas para sus ministros. Siendo el Presidente quien suscribe los decretos y los proyectos de ley elevados por el Ejecutivo al Parlamento, su responsabilidad es primaria en todos los temas sustantivos que requieran su firma.

En esta propuesta de reforma se retorna al principio de que los ministros son a su vez los únicos asesores formales del Presidente dentro de la estructura del gobierno. Por este motivo, la estructura organizativa de la Presidencia es sumamente reducida y sólo la suficiente para el apoyo adecuado a la tarea presidencial. El Vicepresidente utiliza esa misma estructura y la que le provee el Senado de la Nación en su función de presidirlo.

El Presidente dispondrá de una planta propia de apoyo de 100 personas, distribuidas en las siguientes funciones: secretaría privada; Ceremonial; Prensa; Transporte; Casa Militar; servicios; Residencia Presidencial de Olivos.

Las funciones de apoyo de la Presidencia: Administración; Asuntos Legales e Informática, serán suministradas por las respectivas direcciones generales del Ministerio del Interior.

La seguridad del Presidente estará provista por los servicios de la Policía Federal, más allá de las funciones de la Casa Militar, que a su vez tendrá a su cargo las cuestiones de ceremonial militar propias del Presidente.

La Jefatura de Gabinete de Ministros tiene como responsabilidad ejercer las atribuciones especificadas en los artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional y que antes de la reforma del año 1994 eran atribuciones del Presidente de la Nación. El Presidente de la Nación sigue siendo el Poder Administrador que en aspectos instrumentales opera a través del Jefe de Gabinete de Ministros. En tal sentido, el primer inciso del artículo 99 de la Constitución Nacional expresa “El Presidente de la Nación es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”.

Las tareas y responsabilidades que antes de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 correspondían exclusivamente al Poder Ejecutivo deben desdoblarse entre el Presidente de la Nación y el Jefe de Gabinete de Ministros.