



Raúl Eduardo Irigoyen*

NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Por una Argentina Mejor
Breviarios de Acción Cívica
N°4

Recientemente he publicado el ensayo “Acción Cívica ¿Por Qué no un País Mejor? y entendiendo que se trata de una obra un poco extensa, casi 100 páginas, he considerado prudente formar Breviarios con algunos de sus temas más importantes, con el propósito de facilitar el acceso a los mismos de los potenciales lectores.

El autor

NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Poder Ejecutivo

Introducción - Participación popular - Anarquía administrativa – Malversaciones - Incumplimiento laboral – Concursos – Legalidad – Ineficiencia - Agilización de trámites - Aumento de penas para el enriquecimiento ilícito, no excarcelable - Carrera de empleado público para toda la administración - Creación de un verdadero Cuerpo de Abogados del Estado, sin asesorías parciales - Designaciones por concursos en todos los casos, controlados por los participantes - Escalafón único para todos los empleados públicos – Racionalización- Sistema parlamentario

Hablar del Poder Ejecutivo resulta difícil para quienes, como “Regla de Oro”, por pertenecer a entidades de bien público, tratamos de abstenernos de enrolarnos en la política partidaria. Dicho Poder es el gobierno que hemos conocido a través de los años; el cual, con muchas honrosas excepciones, ha estado constituido por numerosos

funcionarios corruptos, ineficientes y, con gran cantidad de ellos deseosos de auto beneficiarse y mantenerse en el poder el mayor tiempo posible, muchas veces para ampararse de juicios políticos por su proceder. Esto, mal que pese, nos permite generalizar y no individualizar, facilitándonos las opiniones que sustentaremos. Desde luego, no podré citar o analizar gravísimas situaciones de las que nos enteramos por los medios, pues respecto de las mismas es imposible discernir sin ver las pruebas, la total veracidad de la información, muchas veces interesada al provenir de fuentes partidarias. Hechos que, de ser realidad, son repugnantes y demuelen cualquier simpatía que se pueda llegar a tener por uno u otro sector. Que hay funcionarios delincuentes, los hay, pero a tal nivel me cuesta creerlo, como me cuesta, dado mi profesión de Juez de Instrucción, que puedan haber tantos magistrados cómplices con dichos sectores.

Participación popular

Aquí, en homenaje a la brevedad, solamente me remitiré a lo expuesto en el Capítulo I, de la obra “Acción Cívil ¿Por qué no un País Mejor?” respecto de la Participación de la Ciudadanía (Breviario con este mismo nombre), en cuanto es necesario que la misma se haga cargo, por medio de sus instituciones civiles, de algunos sectores del poder ejecutivo.

Anarquía administrativa

Ya es un lugar común, a través de los años, el conocimiento que tenemos acerca del desenvolvimiento de los empleados públicos, generalizada por la indolencia y trabas en los trámites que se eternizan. Reitero la ineficiencia, los ausentismos y cuantos males más, que un simple repaso de las administraciones públicas nos han demostrado, entre cuyos vicios se incluye en nepotismo, funcionarios que incluyen a su parentela para gozar de los beneficios de un Estado que amamanta a personas con escaso nivel intelectual, que no pueden ubicarse por medios propios en trabajos superiores. Remarco este punto, pues se trata de uno de los mayores defectos de nuestra administración, en donde la población es víctima de estos abusos. A tal punto se trata, que reiteradas veces en los medios de comunicación se ha hecho mofa de esta situación anárquica y de la demora en la tramitación de cualquier expediente, hasta de hilarantes casos; claro que para quien no los sufre personalmente.

Malversaciones

A través de los años hemos conocido las conductas delictuosas de cientos de funcionarios, su enriquecimiento mediante malversaciones u otros delitos contra la administración. La aceptación de sobornos parecería ser una conducta habitual y el cómplice que lo otorga, se excusa con la cantinela que no existe otro modo para poder trabajar si no se beneficia a quien da un permiso o decide la licitación. Esto también es de conocimiento público y con bombos y platillos se anuncian investigaciones, que luego perduran en los tribunales federales y terminan con una prescripción por el paso del tiempo, luego de dormir el sueño de los injustos o en el peor de los casos, con sobreseimientos sin que afecte el buen nombre y honor del doloso.

Incumplimiento laboral

Antes me refería a los ausentismos injustificados. Pero hay otras artimañas que utilizan los empleados públicos, especialmente trabajar menos horas que las debidas, además de dedicar parte de su horario a conversaciones, bromas y otros menesteres, mientras quienes acuden a sus oficinas esperan pacientemente. He sido testigo, nada menos que en el Rectorado de la Universidad de Buenos Aires de uno de esos ardidés. Todas las mañanas, el ordenanza que llegaba primero concurría a la máquina de fichar al personal, provisto de una gran pila de tarjetas, las de sus compañeros que no había arribado todavía, y pacientemente fichaba una tras otra, como si los fantasmas estuvieran llegando y cumpliendo estrictamente. Así, día tras día, los vagos aparentaban puntualidad.

Concursos

Aspiramos, como todos los indignados ciudadanos, que de una vez los concursos públicos, de antecedentes y escritos y orales, sean de una total transparencia y se busque la forma para evitar acomodos, conseguidos siempre por amistad, parentesco y/o favores, cuando no se conjugan las tres circunstancias. Esto solamente se puede lograr con un adecuado control de los mismos y para el caso tendría que ser por intermedio de los mismos interesados, legisladores de la oposición y ciudadanos (otra vez los acerco como elemento vital, motor para el cambio).

Así como en otros países más adelantados debe existir la carrera de empleado público, lo que se traduciría en el mejoramiento del servicio administrativo y en retribuciones más adecuadas por tal labor.

Entendemos que ésta es la única forma en que deberán cubrirse todos los cargos en la administración pública; por un estricto concurso en el cual, además de rendirse examen oral y escrito, se valoren los antecedentes de cada candidato, inclusive el psíquico.

Legalidad

Las normas legales comunes y aún constitucionales son, en muchas ocasiones, ignoradas total o parcialmente por quienes han sido titulares del Ejecutivo, sin que esa falta de cumplimiento les haga mella o cause inconvenientes, salvo algún comentario en contra de las oposiciones de turno; quizás una denuncia en el mayor de los casos, que se pierde en los oscuros tiempos judiciales.

Ineficiencia - Agilización de trámites –

No puedo dejar de volver a referirme a la ineficiencia administrativa, producto de la clase de empleados públicos con que cuenta nuestro país y la falta de supervisión de los mismos por jefes cómplices o ausentes o incapaces, pero de una a otra manera forman también parte de ese sistema, que impide trámites ágiles, como algo lógico que todos esperamos y nadie entiende la causa de su falta de solución.

La búsqueda de la eficiencia y calidad administrativa debe ser constante, en beneficio de los ciudadanos, víctimas de la burocracia.

Aumento de penas para el enriquecimiento ilícito, no excarcelable

¿Quién le pone el cascabel al gato? ¿Los legisladores nacionales modificarán el artículo 268 (2) del Código Penal cuando podrían ser afectados personalmente? ¿Aumentarán las penas por enriquecimiento ilícito al punto que los diferentes Códigos Procesales impidan la excarcelación mediante fianza y no se deje en libertad provisoria a quienes ciertamente han delinquido? Así debe ser, pero también es necesaria la denostación pública, casi permanente por los medios, de quienes se encuentran sometidos a proceso.

Esto valdría como prevención y advertencia a los que desean delinquir y satisfacción para la población ansiosa de tales medidas.

La investigación por estos hechos había caído en desuso y en el año 1994, volvió a actualizarse, mediante una gran y extremada investigación referida a 1.200 inspectores municipales, que tuvo una gran resonancia y éxito, en el Fuero Penal Nacional de la Capital Federal. Desde entonces el delito de enriquecimiento ilícito ha vuelto al lugar que le corresponde y se está alerta al patrimonio de los funcionarios públicos. Bien; pero ahora es necesario aumentar las penas y si existe semiplena prueba, que esos delincuentes no puedan ser excarcelados y deban sufrir mayor prisión. Defraudar a un particular es grave, pero cuando la víctima es la República es gravísimo.

Carrera de empleado público para toda la administración

Existen ya algunos antecedentes que encauzan a los interesados a trabajar en la administración pública pero, son casos aislados y es necesario a similitud de otros países, poniendo como ejemplo Francia, donde existe La Escuela Nacional de Administración (ENA) en la que son formados muchos altos funcionarios del gobierno francés.

Escuelas argentinas, mediante leyes nacional y provinciales, a la que se podrá ingresar mediante un examen de antecedentes y la graduación de los candidatos será condición imprescindible para el acceso a la administración pública, ya sea para los altos funcionarios como para empleados en general. En ella, desde luego, los requisitos y planes de estudio serán diferentes según sean los niveles.

Actualmente existe un nuevo plan en nuestro país (Instituto Nacional de la Administración Pública) del cual no tenemos noticias de su realización práctica y resultado y, especialmente si se la encara con seriedad y vastedad, ya que hasta ahora los nombramientos que hemos conocido parecen ajenos a esos conocimientos.

Esperamos que no se trate de un simple proyecto, que perezca al poco tiempo, como ha acaecido con otros y, si rinde sus frutos, que no sea suspendido o con modificaciones reducido por una administración posterior.

Creación de un verdadero Cuerpo de Abogados del Estado, sin asesorías parciales

Existe el Cuerpo de Abogados del Estado, pero en los diversos ministerios y otros lugares públicos como las Universidades, cuentan con asesorías que no solamente cumplen esa función, pues además litigan representando al sector público del cual dependen. Y resalto esa palabra “dependen”, pues si deben contestar una demanda defienden a sus superiores, aunque esa acción sea producto de un perjuicio causado por la administración. Siempre buscan dejar bien parados a sus jefes. Si los letrados que actuaran no fueran empleados de esos lugares y solamente el Cuerpo de Abogados del Estado los designara a tal fin, éstos tendrían la obligación de poner en conocimiento de la máxima autoridad los errores o incumplimientos, cometidos por los funcionarios a quienes esos otros abogados dependientes se ven obligados a defender en silencio, aunque no compartan su deber.

Diferentes áreas del gobierno cuentan con asesorías letradas, que además de instruir jurídicamente, en cada caso, contestan demandas de particulares. Estos letrados, generalmente y en el mayor de los casos, proceden como relatara, pues deben defender el proceder del área en la cual se desempeñan y, por razones de obediencia debida, defienden lo indefendible, acatando disposiciones de sus superiores. Creemos que todos los juicios que se presenten deben ser tramitados por un solo y eficaz Cuerpo de Abogados del Estado, sin que los diferentes organismos administrativos tengan capacidad individual para ello. De ese modo se evitarían favoritismos, creados muchas de las veces por presiones laborales y, llegado el caso, podrán advertirse errores o conductas dolosas que darán lugar a las acciones pertinentes, sin quedar ocultas por la complacencia obligada de los letrados asesores. Deberán existir, en cada área, solamente uno o dos asesores a este único fin; pasando el excedente de letrados a formar parte del mencionado Cuerpo de Abogados del Estado.

Designaciones por concursos en todos los casos, controlados por los participantes

Volviendo a la Carrera de Empleado Público, quienes se gradúen estarán capacitados para presentarse a los Concursos que se vayan organizando para ingresar como empleados del Estado, ya que ninguno debería ser nombrado sin haberse recibido. Y me refiero al ingreso en los tres poderes del Estado y también en organismos públicos independientes. De esta forma podrá comenzar una nueva administración, pudiendo dejarse de lado el nepotismo, el amiguismo y/o militantes. Pero, siempre será necesario estar alerta, pues no faltarán los vivaces que buscarán sortear esta obligación.

En el caso de los funcionarios jefes, la experiencia de la referida Escuela de Francia, es excelente para nuestra reforma.

Escalafón único para todos los empleados públicos

La igualdad es uno de los elementos básicos de la democracia y, para ello, es necesario que no existan hijos y entenados y que todos los empleados de la administración pública posean un único escalafón, referente a los tres poderes.

El que posea mayores condiciones, por haber obtenido un título profesional y/o cumplido tareas específicas con conocimientos que lo habiliten especialmente, desde luego que tendrá mejores ingresos, pero todo ello deberá estar detallado en el escalafón.

Esto no ocurre en la actualidad y existe un enorme desfase de salarios entre los tres poderes del Estado.

Racionalización

Con las medidas citadas precedentemente, si se realizan, podrá comenzarse a tener personal debidamente capacitado para comenzar la gran esperada racionalización del Estado, en búsqueda de la eficiencia, para lo cual los llamados a realizarla serán los Licenciados en Administración de Empresas.

Sistema parlamentario

Últimamente se ha analizado la conveniencia de pasar, en nuestro país, del sistema Presidencialista al Parlamentario y desde hace muchos años atrás estas dos posiciones se encuentran controvertidas. Para repasarlas, antes de fundar nuestra opinión diré, como se sabe, que en el **Presidencialismo** el jefe del Poder Ejecutivo es electo por los ciudadanos, siendo sus mandatos y el de la Asamblea Legislativa fijos y no se encuentran sujetos a confianza mutua. El presidente compone el gobierno lo dirige y tiene algunas facultades legislativas.

En contraposición en el **Parlamentarismo** la Asamblea Legislativa elige al Ejecutivo y éste mientras dure la confianza de aquella permanece en el cargo.

Lo que los distingue es el origen y la supervivencia. En el Presidencialismo el Ejecutivo es directamente electo por la ciudadanía y supervive por sí, en tanto que el

Parlamentarismo significa que la Asamblea, que es elegida popularmente, designa al Ejecutivo y lo puede remover.

Existen sistemas intermedios como en **Francia** (el presidente tiene funciones en política exterior y defensa y el primer ministro administra y gobierna en cuestiones internas) y en **Italia** (el presidente es garante institucional y el primer ministro se encuentra a cargo del gobierno).

En nuestra reforma constitucional de 1994 ninguna de las posiciones triunfó y se optó por una intermedia, híbrida, la de Jefe de Gabinete, pero sujeto al poder del Ejecutivo.

La mayoría de los presidentes han estado a favor del sistema parlamentario, al cual nos adherimos por muchas razones.

Un ex presidente consideraba que la rigidez presidencialista "no permite el cambio ante situaciones de crisis", pero considero que en el caso de nuestro país y de muchas naciones latinoamericanas, el presidencialismo nació enfermo, si bien se trató de asimilar el modelo norteamericano. Una enfermedad que persiste y que proviene del caudillismo que estuvo vigente durante largo tiempo y se advierte en el autoritarismo de muchos presidentes.

Este personalismo se evita con el otro sistema, que permite la renovación y facilita la solución de crisis. Es flexible al permitir un recambio rápido del jefe de Gobierno evitando el desgaste habitual de un mandato fijo. Creemos que mejoraría la calidad institucional si se adoptara, unido a una Asamblea Legislativa integrada por los mejores representantes y con vocación cívica.

Poder Legislativo

Ausencia de independencia - Incumplimientos – Reducción de empleados - Cupos para ONGs e Indígenas – Fundaciones y Subsidios - Movilidad legislativa

Ausencia de independencia

Uno de los aspectos negativos, que presenta el Poder Legislativo, es su dependencia con los partidos políticos, especialmente con el ejecutivo, debiendo los legisladores aprobar sin hesitación los proyectos emanados de aquel. Sería de suponer que dichos integrantes, a quienes estimo inteligentes por haber arribado a ese nivel político, no deberían adherir totalmente a las propuestas recibidas, especialmente cuando no

responden a programas presentados en épocas eleccionarios u obran en contra de la mayoría de la población. Por el contrario, discutir las si fuera menester, sería signo de madurez política.

El Poder Legislativo es uno de los tres poderes dispuestos por nuestra Carta Magna y, por ende, debería ser totalmente independiente de las disposiciones emanadas de otro de ellos, como es el Ejecutivo.

Esa falta de independencia es uno de los motivos por los cuales, la población tiene en tan baja estima al Poder Legislativo.

Incumplimientos

La ausencia de legisladores en las sesiones, es algo tan habitual y no se trata solamente de las oportunidades en que un bloque se retira para no dar quórum, por el contrario el triste espectáculo de bancas vacías se repite muy a menudo y nos preguntamos si no existe realmente el cumplimiento de la sanción y/ descuento de las dietas para esos legisladores, cuando no la suspensión y llegado el caso la expulsión, por no cumplir con el deber para el cual han sido elegidos.

Otro de los casos típicos, son los legisladores que adolecen de mudez y únicamente aciertan a dar quórum, como único aporte para los bloques a los cuales pertenecen.

Reducción de empleados

Es notable la cantidad de empleados con que cuenta el Poder Legislativo y pareciera que muchos nombramientos son para actividades partidarias y no con dedicación a tareas parlamentarias. Se cita, humorísticamente, el caso de la Biblioteca del Congreso, por la gran cantidad de empleados, que si llegaran a concurrir en conjunto algún día, no ya deberían estar de pié por falta de asientos, peor aún, quizás no podrían entrar en los espacios de esa oficina. Desde luego que ésta versión de leyenda urbana, que es sumamente exagerada.

Cupos para ONG e Indígenas

Parte de los inconvenientes enunciados precedentemente, podrían corregirse con la participación de integrantes de Organizaciones No Gubernamentales y otorgando cupos

a representantes de naciones indígenas, sin que en ambos casos tuvieran que pertenecer a partido alguno. Se trataría de los más conspicuos delegados y los primeros honorarios.

Fundaciones y Subsidios

Es habitual que el Poder Legislativo, por ley, disponga el otorgamiento de subsidios para diferentes casos. Su presupuesto e independencia se lo permiten, pero no que existan legisladores que tengan Fundaciones a los cuales se deriven subsidios y/o de gastos reservados puedan hacerlo, ya que deben evitarse las sospechas que esos fondos se destinan a actividades partidarias.

Tampoco los legisladores deberían formar parte de Asociaciones y/o Fundaciones.

Movilidad legislativa

No en pocas ocasiones un legislador, se cambia de bando, es decir perteneciendo a un partido pasa a otro. Últimamente a esta situación se le ha otorgado un apodo correspondiente al apellido de un diputado que actúo de esa forma.

Entendemos, sin dudar, que en estos casos quien proceda así debe ser expulsado sin más trámite, por cuanto el elector lo eligió como perteneciente a un partido que presentaba una plataforma a la cual ese legislador estaba adherido. Al dejarlo, ya no sustenta las mismas ideas y es un pésimo ejemplo para la democracia.

*

- El autor es Juez Nacional en lo Criminal de Instrucción, actualmente jubilado y manteniendo estado judicial.
- Administra diversas entidades de bien público; entre ellas la que ha dado origen a este Breviario (www.accioncivica.org.ar)
- La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo declaró Personalidad Destacada de la Cultura y el Senado de la Nación, en acto público lo valoró por su labor en Bibliotecas Rurales Argentinas.

2018 - Reservados todos los derechos

Permitido el uso sin fines comerciales

Súmese como [voluntario](#) o [donante](#) , para promover el crecimiento y la difusión de la [Biblioteca Virtual Universal](#) www.biblioteca.org.ar

Si se advierte algún tipo de error, o desea realizar alguna sugerencia le solicitamos visite el siguiente [enlace](#). www.biblioteca.org.ar/comentario

