

LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN. EL CASO DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Breves consideraciones sobre su creación y diseño



Por Dr. Marcos Padilla

SUMARIO

I. Introducción	01
II. El proceso de diseño de una estructura de organización	02
III. Las estructuras de organización en el ámbito del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	03

I. INTRODUCCIÓN

Las estructuras de organización de los organismos públicos son un aspecto clave en el desarrollo de las actividades de las Administraciones Públicas, que permiten no sólo el desenvolvimiento de éstas, sino que también tienen efectos extensivos sobre los puestos de trabajo que se apoyan sobre estas estructuras, con repercusiones en el ámbito de la competencia de los órganos, el sistema de nulidades, y el grado de incidencia y volumen de las funciones asignadas, entre las más diversas materias desarrolladas por el derecho administrativo.

La estructura de organización de un ente público, no es otra cosa que el soporte jurídico-administrativo donde se define en qué materia es competente, hasta qué alcance y con qué funciones incide en las personas a las que sirven, de acuerdo a los objetivos públicos que justifican su creación y su dimensionamiento (tamaño/ extensión), tanto vertical como horizontal.

Los destinatarios de las funciones de cada uno de los puestos de trabajo que componen esta estructura son, en definitiva, los que validan su creación, su dimensionamiento, el grado de la calidad del servicio que brindan y los que, en todo caso, llevan a su modificación, suplantación o extinción por un nuevo esquema de organización, acorde a las demandas actuales de las personas a las que se destinan estas funciones de la estructura de organización.

En este breve trabajo, adelantaremos aquellos elementos necesarios en la elaboración de este esquema de las estructuras de organización, y cómo éstas se desarrollan en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, propiciando debates posteriores de cómo éstas inciden en las teorías del acto administrativo, además de otras materias entre las que podemos nombrar, v. gr., implantación de estas estructuras en la carrera administrativa del empleo público o el ámbito y alcance de las funciones de los entes autárquicos, entre otros muchos temas.

II. EL PROCESO DE DISEÑO DE UNA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN

El diseño de organización de una estructura de Gobierno requiere que, de modo previo, se establezcan los objetivos de cada organización, puesto que éstos determinarán los planes estratégicos que se materializarán, mediante un proceso creativo, en la elaboración de la estructura organizativa y en los planes operacionales que implantarán esta estrategia.

Este enunciado tan evidente que una organización pública tenga objetivos, y que de ellos se derive su estructura organizativa, no se constata si sólo se formulan estructuras sin un desarrollo previo que analice el entorno de la organización, sus recursos, el desarrollo de estrategias para alcanzar estos objetivos, sometiénolas a criterios de evaluación que garanticen la viabilidad estratégica elegida. Es preciso, en consecuencia que, en lugar de enunciados genéricos, se especifiquen objetivos concretos, claros y medibles que justifiquen la creación y el despliegue de una estructura de organización.

Si el análisis se limita sólo a una cuestión formal, donde únicamente se analice la competencia para autorizar la creación de una estructura, tanto en su despliegue horizontal como vertical, sin un análisis organizacional-estratégico previo, la creación de estructuras de gobierno, entonces, tendrá la pretensión de abarcar todo un horizonte de funciones para alcanzar los objetivos, la “misión” de la organización. Al hacerlo así, se corre el riesgo de divisiones departamentales superpuestas, con los consecuentes inconvenientes en definir su competencia, sin una descripción de sus funciones diferenciada una de otra, con relaciones verticales y horizontales donde no es posible la coordinación mediante procesos

transversales cuando estos procesos, justamente, son los que permiten acelerar los procedimientos con la eficacia consecuente, en pos del logro de los objetivos públicos.

En las relaciones formales horizontales dentro de la estructura, es necesario identificar la indispensable coordinación mediante procesos transversales, donde reside la gestión por procesos, que se apoya en este esquema de estructura orgánica funcional. A modo de propuesta, es indispensable que esta gestión por procesos tenga su recepción formal en los esquemas de estructuras de organización y en los manuales de procedimientos que rigen las actividades internas de cada organización.

Se sostiene que “La revisión de un proceso supone romper los compartimientos estancos de las áreas funcionales; es decir que la atención se centrará en las actividades, con la finalidad de determinar cuáles de ellas conviene eliminar, cambiar o mejorar, sin preocuparnos dónde se realizan o si, al eliminar pasos, un departamento deja de tener tareas y por lo tanto sentido en la estructura. Esto permite no solo lograr mayor eficiencia y mayor valor agregado, sino que tendrá efectos sobre el diseño de la estructura”¹.

III. LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN EN EL ÁMBITO DEL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

En el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno, en virtud de las disposiciones de los artículos 102 y 104 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires², establece las estructuras de organización, en los ámbitos de los Ministerios creados por Ley 6.292, que es la actual Ley de Ministerios.

1. Gilli, J. J. (2017). Claves de la estructura organizativa. Buenos Aires, Ediciones Gránica. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/fogm/114185?page=109>.

2. Artículo 102.- El Jefe de Gobierno tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas. Dirige la administración pública y procura su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos. Participa en la formación de las leyes según lo dispuesto en esta Constitución, tiene iniciativa legislativa, promulga las leyes y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo. Participa en la discusión de las leyes, directamente o por medio de sus Ministros. Publica los decretos en el Boletín Oficial de la Ciudad dentro de los treinta días posteriores a su emisión, bajo pena de nulidad. El inciso 9 del artículo 104, dispone que el Jefe de Gobierno “Establece la estructura y organización funcional de los organismos de su dependencia. Nombra a los funcionarios y agentes de la administración y ejerce la supervisión de su gestión”.

Esta Ley N° 6.292, dispone que “El Ministro Coordinador o Jefe de Gabinete de Ministros y nueve (9) Ministros tendrán a su cargo el despacho de los asuntos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (art. 2°).

El artículo 7° de la citada Ley establece que “cada Ministerio puede proponer a la Jefatura de Gabinete de Ministros para su posterior elevación al Jefe de Gobierno la creación de las Unidades Organizativas que estime necesarias, de conformidad con las exigencias de las respectivas áreas de su competencia. La creación y funciones específicas de dichos organismos son determinadas por Decreto”.

En el artículo 8° se detallan las funciones comunes a todos los Ministros y en el artículo 16°, se especifiquen las funciones de cada uno de los Ministerios, a los que se agregan las Secretarías del Poder Ejecutivo, contempladas en el artículo 10°, entre las cuales se destacan la Secretaría General y Relaciones Internacionales y la Secretaría de Ambiente, que tienen rango y jerarquía de Ministro.

A la fecha del presente trabajo, la estructura organizativa en los niveles inferiores, fue aprobada por el Decreto N° 463/19, de fecha 13/12/19, sin perjuicio que este decreto es modificado a medida que cambian, de manera parcial, diversas áreas a nivel Ministerial (v.gr. Decreto N° 111/20 de fecha 21/02/20, que modificó la estructura organizativa del Ministerio de Hacienda y Finanzas).

En la Ciudad de Buenos Aires rigen, además, las disposiciones de la Ley de Relaciones Laborales en la Administración N° 471 (texto ordenado por la Ley N° 6.017), que establece el marco jurídico para el desarrollo de las relaciones de empleo de los sujetos comprendidos en sustérminos³.

La Ley N° 471, contempla en su artículo 40, un Régimen Gerencial, para lo cual se faculta al Poder Ejecutivo para que reglamente este régimen para los cargos más altos de la Administración Pública de la Ciudad, en base a estos criterios: “a ingreso

3. Artículo 4° “La presente ley constituye el régimen aplicable al personal de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados, y sociedades estatales y el personal dependiente de las comunas. No es de aplicación a los trabajadores comprendidos en la presente ley el régimen de la Ley Nacional N° 20.744 (t.o. 1976). Quedan exceptuados: a. el Jefe y Vicejefe de Gobierno, los Ministros, Secretarios, Subsecretarios, Directores Generales y los titulares de los entes descentralizados; b. el personal que preste servicios en la Legislatura y en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; c. el Procurador General, el Síndico General, los Auditores Generales de la Ciudad, el Defensor del Pueblo y sus Adjuntos”.

por riguroso concurso público abierto de antecedentes y oposición. b. estabilidad por un plazo de 5 años, con sujeción a evaluaciones de desempeño anuales. c. cese en la estabilidad y extinción automática de la relación de empleo público para el supuesto de una evaluación negativa. d. obligación de nuevo llamado a concurso público abierto luego de vencido el período de estabilidad del cargo gerencial”.

Sobre este esquema normativo se insertan las estructuras funcionales del Gobierno de la Ciudad que, a modo general, pueden sintetizarse en el siguiente dimensionamiento vertical: Jefe de Gobierno, Ministerio, Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Generales, Gerencias Operativas y Subgerencias Operativas, llegando incluso hasta el nivel de jefatura⁴.

En este dimensionamiento vertical se destacan organismos tales como la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas que, con su función de entender en las políticas de administración de los recursos humanos e intervenir en la conformación de las estructuras organizativas de todos los escalafones del personal, discurre por todo el ámbito de las entidades organizativas pertenecientes al Poder Ejecutivo.

Las pautas sobre el diseño de las estructuras de organización que señalamos en el apartado anterior, tienen en el esquema del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, un escenario de oportunidades para ser utilizadas en esquema de este Gobierno, será el soporte necesario donde podrá analizarse el proceso de diseño de las estructuras de organización, junto con la necesaria implantación de un gestión por procesos, que transite de manera transversal por cada organismo.

La Ley de Ministerios, la aprobación de las estructuras funcionales necesarias a propuesta de cada Ministerio, y la existencia de órganos, cuyas funciones atraviesan a toda la organización del Poder Ejecutivo, son campo propicio para el desarrollo e implantación de las herramientas que componen el proceso de diseño de toda estructura de organización pública.

4. Por la Resolución N° 723-MMGC/14, se aprobó la reglamentación de las Jefaturas del Nuevo Régimen Escalonario y de Carrera Administrativa .

El análisis de factores determinantes (estrategia, recursos, entorno) permitirán la concepción general de la estructura tanto en su dimensionamiento vertical y horizontal, con sus procesos transversales, identificando las unidades elementales (puestos de trabajo) y las relaciones formales verticales y horizontales de los cargos, de manera que permitan un definición de la estructura óptima que genere las menores disfunciones e ineficacias debidas a su propio diseño⁵.

En estas condiciones la formalización de los procesos señalados en los Apartados I y II, son propuestas que, además de incentivar el debate sobre su utilidad, permitirán generar inquietudes y el análisis sobre la conveniencia de su utilización, con el fin de cumplir los objetivos de toda organización pública, cuyo cumplimiento justifican su creación, modificación y/o mantenimiento.

5. ALONSO JULIAN J.M (2019), Organización y Gestión de la Calidad, Unidad Didáctica, Universidad Internacional Menéndez Pelayo-Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, p. 17