

El Estado del mañana

Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes

Editado por Mauro Emanuel Solano, Julián Lopardo y Sebastián Novomisky El Estado del mañana: prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes / editado por Mauro Solano; Julián Lopardo; Sebastián Novomisky. - 1.ª ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-9483-45-9

1. Administración Pública. 2. Ciencia Política. I. Solano, Mauro, ed. II. Lopardo, Julián, ed. III. Novomisky, Sebastián, ed.

CDD 351

Editores responsables

Mauro Emanuel Solano, Julián Lopardo y Sebastián Novomisky

Corrección

Patricia Iacovone

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial

Roxana Pierri

Diseño de gráficos

Federico Cannone

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite la fuente, así como la institución. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita, en formato digital en: **argentina.gob.ar** Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Julio 2022

Índice

Antiprólogo							
Primera parte La Administración del mañana							
	1	Escenarios futuros del Estado y la administración pública Gustavo Blutman y Horacio Cao	17				
	2	El futuro del trabajo público y los desafíos para la inclusión y la igualdad Entrevista a Claudia Bernazza	63				
	3	Fortalezas, debilidades y oportunidades de la administración pública en Iberoamérica Entrevista a Francisco Velázquez López	82				
	4	Las tecnologías desde el enfoque de Derechos Humanos: inclusión e igualdad Gabriela Alegre y Miranda Cassino	97				
Segunda parte El futuro del empleo público: disrupciones, perspectivas y tendencias							
	1	Reflexiones sobre el empleo público en la Argentina: aprendizajes y nuevos desafíos Entrevista a Ana Castellani	113				
	2	La tecnología al servicio de un proyecto de Nación Entrevista a Hugo Godoy	134				

Escenarios futuros del Estado y la administración pública

Autores

Gustavo Blutman

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA). Doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Profesor Titular Regular de la UBA.

Horacio Cao

Director de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) de la Subsecretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (CIAP/FCE/UBA). Doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la UBA. Docente de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Resumen

El presente texto¹ es un bosquejo de una investigación en curso sobre el futuro de la administración pública en la Argentina. Hemos dividido el trabajo en dos partes: la primera, de carácter introductorio, describe los objetivos y formas de los trabajos prospectivos, además de reseñar algunos textos dedicados a tratar el futuro estatal. En la segunda parte, exponemos una síntesis del avance de nuestra investigación, la que tiene cuatro puntos nodales: 1. Empleo público en el mercado de trabajo. 2. Condiciones generales de trabajo del empleo estatal. 3. Cambio tecnológico y gestión pública. 4. Estructuras y división del trabajo en la administración pública.

Palabras clave

Estado, administración pública, prospectiva, escenarios, neoliberal, socialdemócrata, nacional popular

¹ Equipo de trabajo: Florencia Aubain, Federico Bisurgi, Camila Chirino, Federico Funes, María Pía Garavaglia, Melina Levy, Alejandra Páez Arenas, Rogelio Rodrigo y Ángel Vaca.

Breve paseo por la prospectiva y los escenarios

El presente trabajo es un avance de una investigación en curso dirigida a establecer escenarios posibles para la administración pública de la Argentina hacia el año 2030-2050. Se trata de una tarea compleja y con múltiples aristas, pues, se sabe, el Estado se caracteriza por ser punto de convergencia de multiplicidad de actores, contextos, relaciones y formatos de acción colectiva.

Nuestro trabajo se inscribe en el ámbito de los estudios prospectivos, de los que tomamos los siguientes conceptos:

- El futuro no está determinado de manera absoluta ni es completamente azaroso.
- Proyectar el porvenir no es un ejercicio objetivo ni libre, pues en esa proyección influyen intereses, ideología, condiciones materiales, contexto, historia personal del sujeto que proyecta.
- Tener una imagen del porvenir es un insumo clave para la gestión presente.
- Somos contemporáneos de un cambio de época, por lo que el por-venir se avizora con marcas disruptivas, puntos singulares, discontinuidades significativas, respecto del presente.

Entendemos la prospectiva como un campo de conocimiento dirigido a la interrogación sistemática y organizada del porvenir, bajo la presunción de que es posible construir un abanico de escenarios futuros factibles, seleccionar aquel que sea preferible en términos axiológicos y proponer una estrategia para convertirlo en necesario. La estrategia consiste en listar circunstancias previsibles y adjuntar las respuestas posibles,

impulsando las que propician el escenario seleccionado y obturando, mitigando o dilatando las que lo alejan.

Así, su fundamento no es el de buscar el criterio de verdad en la correspondencia entre un futuro y la realidad, sino el de estimular la capacidad de elaborar una senda de respuestas de forma tal que ninguna circunstancia trunque el horizonte deseado.

Una de las maneras de presentar los estudios prospectivos es a través de narrativas que describen recorridos alternativos, los que se inician con una línea de base —el momento actual— y, a partir de ella, desarrollan una concatenación secuencial y lógica hacia el futuro. Esta narración suele tener los siguientes momentos:

- **1. Visualización**: Se define un rango de futuros posibles a partir de supuestos con alto grado de probabilidad de ocurrencia. Para esa definición no se usan, claro está, herramientas sobrenaturales vinculadas a la adivinación, sino reflexiones sistemáticas sostenidas por saber experto y/o empírico.
- **2. Impacto de la posición axiológica**: El rango de futuros implica la existencia de diferentes escenarios posibles, lo que pone de relieve el espectro de libertad de acción. Alrededor de ellos se puede operar en dos sentidos: cancelación y aspiración, que pueden asimilarse, respectivamente, a las profecías suicidas y autocumplidas.
 - Cancelación: Cuando en el desarrollo del ejercicio prospectivo aparecen elementos indeseables, el trabajo consiste en proponer acciones que neutralicen estos efectos negativos.
 - Aspiración: Cuando aparecen elementos afines al horizonte deseable, se sugieren acciones para fortalecer y/o sostener esa situación.

3. Corrección y consolidación en el tiempo: La prospectiva no es una ciencia exacta —difícil pensar en alguna que lo sea— y, por eso, en la medida en que se avanza en la construcción de escenarios, se revisan los resultados que se han alcanzado. Las prácticas prospectivas tienen su mayor fecundidad cuando se sostienen en el tiempo y se han realizado correcciones de forma sistemática —lo que permite consolidar el conocimiento sobre la potencia del esquema construido—.

Existe una gran cantidad de trabajos prospectivos, aunque su número se reduce sustancialmente cuando el tema es el Estado y la administración pública. Los siguientes trabajos, más o menos explícitamente, han sido tomados por la comunidad académica como referentes sobre el futuro estatal: Cordeiro/Millennium Project (2012); Medina Vásquez y Ortegón (2006); Medina Vásquez, Becerra y Castaño (2014); Montero Olivares (2014); Ramió Matas (2015); CEPAL (2016); Vitale, Pascale Medina, Barrientos y Papagno (2016); Blutman y Cao (2019); Bitar, Máttar y Medina Vásquez (2021).

Estos textos detallan una situación de indudable impacto en el análisis social: la crisis del 2008 y los sucesivos coletazos que la mantuvieron vigente que pusieron en entredicho una importante porción de los conceptos, conocimientos y valores que se consideraban consolidados.

En el marco de ese escenario, ya de por sí inestable, a fines de 2019 se produce la aparición de COVID-19, un suceso único que puso en cuestión el lugar desde donde vislumbrábamos el futuro. Hay consenso en que la diseminación a escala planetaria de la pandemia es un punto de inflexión en la historia mundial, no solo por cuestiones biológicas, médicas y de salud en general, sino también por las consecuencias sociales, económicas y políticas que provocó y que, obviamente, tendrán un fuerte impacto en la trayectoria futura a nivel global.

Esta novedad ha generado una multiplicación de los ejercicios de construcción de escenarios futuros posibles, bajo la clásica triple configuración propia de los entornos políticos: continuidad, reforma o cambio radical.

Un elemento a destacar de los textos prospectivos latinoamericanos es que reflejan una coyuntura política que, como no ocurría en los últimos cuarenta años, presenta visiones ideológicas que tienen un altísimo nivel de diferenciación

Para capturar esta situación, los autores vienen trabajando en una presentación esquemática de tres núcleos que busca sintetizar aproximaciones ideológicas y propuestas políticas claramente diferenciadas (Blutman y Cao, 2019; Cao, Rey y Laguado, 2016):

- Dogma vigente: expresa las ideas ortodoxas neoliberales que acreditan el capitalismo globalizado y el papel rector de los organismos multilaterales (OMC, FMI, Banco Mundial), con una geopolítica centrada en el Occidente desarrollado.
- Camino sinuoso: remite a una visión socialdemócrata con énfasis en la articulación de actores en red y con la puesta en valor de las organizaciones de la sociedad civil. El nombre expresa el nivel de tensión y acuerdo que tiene con las otras visiones.
- Regreso al futuro: representa la visión nacional popular latinoamericana, que se plantea utilizar el Estado como herramienta de desarrollo e inclusión social, alrededor de liderazgos fuertes y decisionistas.

Ejes y avances en los horizontes de la administración pública

Los ejes y temas con los que estamos trabajando en esta investigación se presentan en el Cuadro 1. Está claro que abarcar un objeto de estudio

tan complejo como es la administración pública de la Argentina hace que, necesariamente, deban elegirse los elementos alrededor de los cuales desplegar el análisis. En este caso, la selección tuvo que ver con la relevancia que el empleo, las tecnologías y las estructuras tienen para la configuración de los escenarios posibles.

Cuadro 1. Ejes y temas de trabajo para una prospectiva de la administración pública 2030-2050

Ejes	Temas de trabajo				
4.5 1 (1)	1.1. Empleo público en el mercado de trabajo				
1. Empleo público	1.2. Condiciones generales de trabajo del empleo estatal				
2. Tecnologías y	2.1. Cambio tecnológico y gestión pública				
estructuras estatales	2.2. Estructuras y división del trabajo en la administración pública				

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, desarrollamos el grado de avance logrado en nuestra investigación respecto de cada uno de los temas de trabajo, en el que seguimos los siguientes pasos: definición y marco conceptual, elementos de la línea de base, visualización del futuro y cancelación y aspiración de las tres visiones ideológicas modelizadas (dogma vigente, camino sinuoso y regreso al futuro).

1. Empleo público

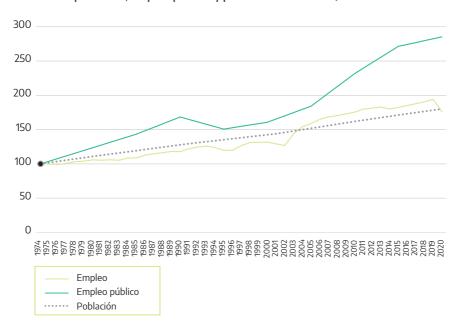
1.1. Empleo público en el mercado de trabajo

Nuestra línea de base se inicia con la etapa abierta hacia mediados de la década de los setenta, cuando empieza una reconversión productiva de alto impacto sobre la cantidad, la localización y el tipo de puestos de trabajo. Desde esa fecha hasta la actualidad, podemos ver tres momentos bien diferenciados (Gráfico 1):

- 1. Desde mediados de los años setenta hasta principios del siglo XXI, los puestos de trabajo crecen más lentamente que la población.
- 2. La tendencia se invierte a principios del siglo XXI hasta 2019.
- 3. Una caída abrupta a partir de la pandemia de COVID-19.

En los tres momentos, salvo para un corto interregno 1991-1995, el empleo público tuvo tasas de creación de empleo y siempre por encima del registro del empleo total.

Gráfico 1. Empleo total, empleo público y población. Años 1974/2020. Para 1974=100



Fuente: Elaboración propia con base en EPH-INDEC (https://www.economia.gob.ar/datos/ y https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-6).

Además de las variaciones citadas en el gráfico anterior, en el mercado de trabajo se dieron otras transformaciones que son insoslayables. Hacia 1980 — primer año en el que se discrimina el empleo no registrado—, casi dos tercios del total del empleo se explicaba por el sector privado. Veinticinco años después (2004) se había reformulado este escenario: casi la mitad del empleo total aparecía como no registrado. Desde esa fecha en adelante, se reducen las contrataciones informales, lo que sucede tanto por la recuperación del empleo privado como por la dinámica del empleo público (Gráfico 2).

70% 62% 60% 48% 48% 50% 36% 40% 30% 30% 22% 22% 20% 16% 16% 10% 0% 1980 2004 2020 Empleo privado Empleo público ■ Empleo no registrado

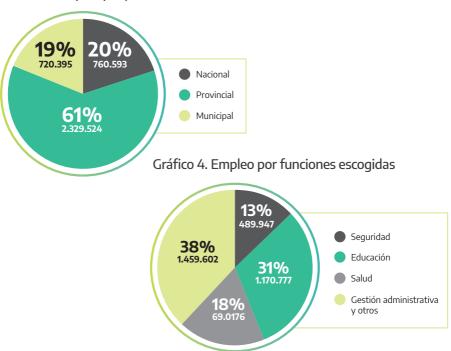
Gráfico 2. Empleo privado, público y no registrado. Años 1980/2004/2020

Fuente: Elaboración propia².

² Empleo público: Elaboración propia con base en Series BCRA y Orlando Ferreres. Empleo privado: Tasa de empleo deducida de empleo no registrado y empleo público (EPH-INDEC). Disponible en: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-6. Empleo no registrado (EPH-INDEC): Comprende la masa encuestada en la categoría cuentapropista. Luego de la modificación metodológica establecida por el INDEC en 2003, la serie pasó a empalmarse con el porcentaje de asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58

En el análisis del empleo público, la línea de base muestra dos elementos de su composición (gráficos 3 y 4): el 80 % del empleo es de orden subnacional y casi el 60% del empleo es en las áreas de salud, educación y seguridad.

Gráfico 3. Empleo por jurisdicción



Fuente: Elaboración propia con base en datos y estimaciones de INDEC; CIPECC; ministerios de Trabajo, Seguridad, Salud y Educación; Subsecretaría de Empleo Público; Orlando Ferreres.

A este marco general le resta agregar dos elementos: las tensiones financiero-fiscales —agudizadas por la crisis global desatada por el COVID-19, que se proyectan, al menos, al futuro mediato— y la tendencia hacia el crecimiento relativo del empleo público. Este último ítem tiene dos motores muy difíciles de desmontar:

- 1. La presión permanente que reciben las áreas de salud, educación y seguridad por parte de una población que siente como su derecho propio la satisfacción de sus necesidades al respecto.
- 2. El carácter de Estado federado de las provincias y la autonomía de los municipios, que toman sus decisiones con bajo o nulo nivel de coordinación global.

En términos de diseño de cargos públicos, un componente ineludible en el análisis de estos períodos es la introducción de avances tecnológicos cuya estrategia de despliegue en el Estado ha llevado a una importante transformación de los puestos de trabajo, situación que, según todas las previsiones, tendería a replicarse hacia el futuro.

Empleo público y mercado de trabajo en las tres perspectivas modelizadas

La mirada neoliberal postula una importante reducción del empleo público por la vía de las privatizaciones o tercerizaciones, a lo que se suma una reducción sustancial del empleo —en particular el administrativo— gracias a la automatización que permitiría el uso creciente de las nuevas tecnologías.

Dado el importante impacto del empleo dentro del gasto estatal, esta reducción permitiría superar los citados desequilibrios financieros fiscales.

La crítica neoliberal considera que las instituciones públicas tienen menos incentivos para incorporar tecnología que la que tienen los ámbitos regidos por el mercado, pues en ellos la competencia lleva a la quiebra a quienes no la incorporan. En lo que hace al empleo, ocurre algo paralelo: el orden institucional estatal tiene baja flexibilidad en la gestión del empleo, tendiendo a quedar estancados en zonas de confort trabajadores y beneficiarios, retrasando la dinámica de incorporación tecnológica.

Las críticas a esta visión hacen notar que, bajo la excusa de incorporar flexibilidad, promueven condiciones laborales desfavorables para la trabajadora y el trabajador. El ejemplo más claro es el de las plataformas, cuya oferta se centra en un trabajo dúctil y autónomo, pero sostenido en condiciones técnicas que tienden a degradar los derechos de la trabajadora y el trabajador.

Las estrategias de cancelación y aspiración desde la perspectiva nacional popular desarrollan un abordaje situado en las antípodas de esta visión. Globalmente, se sostiene que el ajuste fiscal no promueve la dinámica económica, sino que, al reducir la demanda agregada, induce situaciones de recesión. Y esta disminución de la actividad económica lleva a mayores desequilibrios fiscales por la vía de la reducción de ingresos impositivos. En síntesis, la única forma de superar la crisis fiscal es con crecimiento y este, a su vez, tiene en el gasto público uno de sus elementos clave.

Hay una tensión en la perspectiva del trabajo en general, pues está en los principios neoliberales abordar la mano de obra como un costo, mientras que, para las miradas heterodoxas, es la vía más virtuosa de inserción en la vida social. Desde esta perspectiva, no es difícil construir una mirada que ve a las trabajadoras y los trabajadores como sujetos de derecho y no como piezas de un engranaje.

En esta dimensión discursiva, el empleo público no solo es un factor de la producción de los servicios estatales, sino que el Estado es el principal empleador del país, y las políticas laborales hacia las empleadas y los empleados públicos son una vía para crear un piso de salarios y derechos en todo el mercado laboral a lo largo y ancho del país.

Respecto de la incorporación tecnológica, se sostiene que debe hacerse tomando en consideración no solo la eficiencia, sino también toda una serie de elementos vinculados a su desarrollo estratégico³ y a su posibilidad de ser aprehendidos por la organización y la población objetivo. Particularmente, se destaca que su ritmo no debe generar situaciones de exclusión y, consistente con la idea de alianza con las trabajadoras y los trabajadores de esta mirada, no están pensadas como estrategias para reducir personal.

La propuesta socialdemócrata se sitúa en un lugar intermedio, con un discurso menos definido en esta dimensión de la contienda de ideas. Es muy crítica de la rigidez estatal y del empleo público, pero se muestra prudente ante los efectos sociales y la conflictividad que se produce alrededor del programa de reforma del dogma vigente.

Sus ideas son nítidas en lo relativo a la situación extraestatal: el Estado debe promover pautas claras y reglas de juego que generen equidad para todos los actores en las nuevas modalidades de empleo. De esta forma, no solo debe ocupar un rol de empleador, sino también de facilitador y regulador. El empleo público, a la par de la regulación y la legislación laboral, absorbería las nuevas tendencias en el trabajo virtual y remoto, como también contribuiría en sentar lineamientos para la creación del empleo en el sector privado.

1.2. Condiciones generales de trabajo del empleo estatal

En este acápite, buscaremos anticipar las principales características del trabajo estatal en el futuro.

Tomamos como objeto de estudio la totalidad del empleo público del país, unos 3,8 millones de trabajadoras y trabajadores dedicados a múltiples funciones. Esto, que parece una cuestión obvia, no lo es tanto si consideramos que el

³ Volveremos sobre el tema en la sección 2.1.

grueso de los estudios sobre el trabajo en el Estado suele analizar únicamente los escalafones administrativos y, entre ellos, los de la jurisdicción nacional.

Para evitar que el análisis del conjunto de las empleadas y los empleados públicos se volviera un galimatías inabordable, seleccionamos cuatro funciones básicas que aglomeran a la mayoría de las y los agentes estatales: Seguridad y Defensa, Educación, Salud y Administración (Gráfico 4)⁴. Cada una de ellas tiene un perfil propio —base normativa, procesos y cultura organizacional—, lo que nos permitirá sacar algunas conclusiones acordes con el nivel de generalidad en el que se mueve el presente estudio.

Consideramos que el análisis por función, incluso en detrimento del estudio jurisdiccional, es más apropiado para el objetivo de construir escenarios futuros, situación convalidada a partir de la recopilación realizada para determinar la línea de base. Esto implica que, visto desde la perspectiva de la gestión del personal, suelen ser más homogéneos los ámbitos verticales de las funciones seleccionadas, que el análisis horizontal del personal de una provincia, de un municipio o de la nación⁵.

En concreto, nos enfocaremos en algunos elementos de las diferentes trayectorias de las empleadas y los empleados públicos —ingreso, carrera, capacitación y egreso⁶— en cada una de las cuatro funciones

⁴ Para avanzar en descripciones más puntuales, habría que tomar como unidad de análisis los escalafones. No seguimos esta estrategia porque hacer un seguimiento de los sistemas de carrera de los cientos de escalafones que existen en el sector público argentino —tanto por las especializaciones profesionales como por las divisiones jurisdiccionales— sería una tarea extenuante que, además, al perderse en el detalle, nos desviaría del objetivo de reconocer tendencias generales.

⁵ Esta no es una conclusión trivial, pues da una idea de la fragmentación de las administraciones en cada jurisdicción y de los problemas de coordinación horizontal en cada una de ellas. Volvemos sobre el tema en la sección 2.2.

⁶ Como dijimos en la introducción, por razones de espacio, realizamos aquí una síntesis conclusiva de la situación que tiene muchas excepciones y casos especiales. Al final de la investigación, se presentarán los datos mucho más desagregados.

seleccionadas. Si bien existen otras dimensiones de análisis en las trayectorias laborales, nos centraremos en las mencionadas, ya que, según nuestros estudios preliminares, ellas son percibidas como los procesos más determinantes de las experiencias laborales en el Estado.

Comencemos con la función Seguridad y Defensa, que comprende las fuerzas de defensa —Ejército Argentino, Armada Argentina, Fuerza Aérea Argentina— (solo del ámbito nacional), las policías y los servicios penitenciarios (nacional y provinciales) y una incipiente planta de personal dedicada a la seguridad en los municipios. Según vimos en el Gráfico 4, representa el 13 % del total del empleo público.

Es en esta función donde —con la excepción de la situación municipal, de un peso relativo marginal— la carrera administrativa tiene mayor madurez y consolidación institucional.

Existe un ingreso a través de diferentes exámenes que determinan un orden de mérito competitivo —que suele seleccionar uno de cada cinco personas inscriptas—, a lo que le sigue un curso muy intensivo, que en muchos casos implica meses de convivencia entre docentes y aspirantes, y que tiene claramente carácter formativo, tanto en lo referente al aprendizaje técnico como a la incorporación de la cultura y los modos de cada institución.

Las carreras implican una sucesión de ascensos al grado inmediatamente superior, para lo que se necesita el cumplimiento de un tiempo mínimo requerido en el grado, pautas formativas —cursos— y evaluaciones de desempeño que, según las expertas y los expertos, tiene, salvo en los tramos superiores, baja selectividad.

Una de las situaciones especiales de las fuerzas de seguridad y defensa es que pueden solicitar el retiro a partir de los veinte años de servicio. El personal en situación de retiro tiene una suerte de jubilación, pero mantiene el grado y el estado policial/militar/penitenciario, y accede a un salario que es un importante porcentaje de los haberes.

Antes de concluir con la función Seguridad y Defensa, digamos que una novedad es la creciente contratación de personal asignado a la función Seguridad por parte de los municipios —sobre todo, en aquellos de más 50.000 habitantes— cuyas potestades policiales y condiciones de trabajo no están pautadas con claridad en el ordenamiento jurídico.

La educación comprende el 31% del total del empleo público (Gráfico 4) y está constituida por el personal de las universidades nacionales⁷ y el personal docente de educación común —inicial, primaria, media y superior no universitaria—, educación especial, educación de adultos, educación rural y educación técnico-profesional. Este último personal, en su gran mayoría, depende de los gobiernos provinciales.

La carrera docente se desarrolla mediante concursos de antecedentes y de oposición, que son los que determinan tanto el ingreso como el ascenso *pari passu* según las vacantes. En los concursos se toman en cuenta el tipo y la antigüedad de los títulos académicos, el promedio de las calificaciones o los conceptos profesionales, la antigüedad docente, las publicaciones y la residencia del postulante.

Nótese que, a diferencia de la función Seguridad y Defensa, el saber profesional se adquiere en el sistema educativo a partir de la elección que cada postulante realiza dentro de la oferta formativa existente.

En cuanto a la cobertura del sistema de concursos, corresponde diferenciar las universidades del resto de la educación formal. En el

⁷ Incluye un estimado de unos 12.000 docentes *ad honorem*. No se consideró personal de universidades provinciales, cuya relevancia, en términos de la cantidad de agentes, es muy acotada.

primer caso, alrededor del 60 % de las y los docentes ocupan sus puestos sin haber concursado —son interinos y contratados por término—.

La selección del resto de la educación formal corre por cuenta de juntas clasificatorias provinciales, cuyas decisiones dan cobertura institucional a la gran mayoría de los ingresos y ascensos. Estas juntas publican los puestos vacantes, reciben solicitudes, ponderan y evalúan la información presentada por las y los solicitantes, suman y comparan puntajes y nombran —sea ingreso o ascenso— a quien tenga el mayor puntaje.

Definimos personal de salud, a efectos del presente análisis, como las empleadas y los empleados que prestan sus servicios en efectores y gestión de la salud: personal de los centros sanitarios de todas las complejidades, personal del Ministerio que no cumple tareas administrativas.

Si algo diferencia esta función de las otras analizadas, es que la división del trabajo en ella es mucho más heterogénea, pues hay efectores de salud de todos los niveles de complejidad en los tres ámbitos jurisdiccionales⁸.

En este marco de gran diversificación, la gestión del personal médico tiene algún tipo de homogeneidad en los tres niveles, con un sistema de ingreso y capacitación reglamentado por la Ley 22.127 que estableció un Sistema Nacional de Residencias del Equipo de Salud. Este sistema promueve una formación intensiva en servicio, a tiempo completo y con dedicación exclusiva.

La carrera médica en los hospitales públicos, por su parte, tiene una dimensión vertical basada en concursos —con puntos de contacto

⁸ La Nación tiene unos pocos hospitales de referencia nacional; todas las provincias tienen una compleja red de efectores; los municipios, según el caso provincial. Por ejemplo, en la Provincia de San Juan, los municipios no tienen personal de salud; en la Provincia de Buenos Aires, hay municipios que tienen todo tipo de efectores, incluso hospitales de alta complejidad.

con los concursos universitarios— y, en algunos casos, también una dimensión horizontal ligada a la capacitación y antigüedad.

Para el resto de las empleadas y los empleados del sector salud, existe una amplísima variedad de vinculación laboral: en muchos casos, personal médico que no cumple funciones en hospitales, profesionales y técnicas y técnicos paramédicos, trabajadoras y trabajadores auxiliares, de maestranza y administrativos, figuran en el escalafón administrativo, o en escalafones propios de su sede de trabajo, o tienen arreglos contractuales *ad hoc.*

Esto genera que el análisis del personal de la función sea difícil, más allá de que la estimación que presentamos en el Gráfico 4 —de aproximadamente el 18 % del total del empleo público— sea bastante exacta, pues tiene como fuente el adicional que se dio a todo el personal del sector por las actividades extraordinarias que debieron cumplir en ocasión de la pandemia.

El sector de la administración está conformado fundamentalmente por personal de escalafones generales, que realizan tareas de tipo administrativo o de conducción intermedia —los llamados trabajadoras y trabajadores de cuello blanco— en los tres ámbitos jurisdiccionales. Este grupo comprende aproximadamente el 38 % del total del empleo público (Gráfico 4).

Resaltamos la situación diferente del ámbito municipal, donde es relevante la cantidad de personal de obra —conocido como trabajadoras y trabajadores de cuello azul, pequeña obra pública, maestranza, limpieza, etcétera— y personal de trabajo con distintas funciones en el territorio —asistencia social, control del tránsito, etcétera—, que es más difícil de asimilar al citado cuello blanco.

En un marco de extrema heterogeneidad —y con excepciones notables que no tenemos espacio para reseñar—, si algo caracteriza a esta función es el bajo nivel de institucionalización de la gestión del empleo. En muchos casos, está vigente una normativa que regula ingreso, carrera y evaluación, aunque su funcionamiento es ocasional y muchas veces desvirtuado. En el ámbito municipal, la situación normativa varía mucho de acuerdo con el marco provincial.

Pero, repetimos, independientemente de la situación normativa, en la mayoría de los casos, su cumplimiento es parcial, cuando no nulo, en temas como ingreso, evaluación y carrera.

Existe numeroso personal que se desempeña con contratos a término por mucho más tiempo de lo que lo permiten las leyes vigentes; pocos ingresos ocurren por medio de concursos, y cuando suceden, en un alto porcentaje, son un formalismo para convalidar a quien ocupaba el puesto.

En cambio, sí se observan avances notorios en el área de capacitación. Mientras que hace tres décadas no llegaban a una decena las oficinas que se encargaban de tal tema en las provincias, hoy todas tienen organismos dedicados a ese fin y muchos municipios que han seguido el ejemplo.

A continuación, se presenta un resumen de la situación del empleo en las cuatro funciones descritas (Cuadro 2).

Cuadro 2. Gestión de empleo en seguridad, educación, salud y administración

Función	Cuadros mayoritarios	Ingreso	Carrera	Capacitación	Egreso
Seguridad y Defensa	FF.AA., Policías y Servicio Penitenciario	Selección	Antigüedad + evaluaciones	Centralizada e interna: institutos propios	Renuncia
Educación	Docentes	Concurso abierto de antecedentes y oposición	Concurso: titulaciones, calificaciones o conceptos profesionales, antigüedad docente, publicaciones y residencia	Descentralizada y externa Opción personal Cursos de formación para desempeño de determinados cargos jerárquicos	Renuncia Jubilación Fallecimiento Cesantía o exoneración Despido
Salud	Médicas/os de hospitales	Concurso abierto de méritos, antecedentes y evaluación	Concurso Antecedentes Antigüedad	Descentralizada y externa Opción personal	
	Resto de personal hospitalario	Heterogéneo	Heterogéneo	Heterogéneo	
Administración	Administrativas/os	Heterogéneo	Heterogéneo	Heterogéneo	

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, del análisis de la línea de base vemos que la situación de partida de cada función es notoriamente diferenciada: uno es el caso de Seguridad y Defensa y Educación, en los que los procesos institucionales están consolidados, en los que corresponde analizar si el sistema se adecúa a las necesidades vigentes y a los cambios tecnológicos y organizacionales que se avecinan. En este sentido, es particularmente paradójico el caso de Seguridad, que a pesar de ser el de mayor grado de institucionalización, genera un cuerpo policial y penitenciario muy criticado.

Otra situación es la de Salud y Administración, con una baja institucionalidad: formas de contratación extraescalafonarias, ingresos discrecionales, falta de evaluaciones y congelamiento de carrera. En estos casos, con mayor o menor énfasis, se suele postular la necesidad de avanzar en la aplicación de las normas vigentes. Hay algún consenso en considerar que ellas deben promover la profesionalización y sensibilización de las y los agentes públicos, y la utilización de criterios de selección individual y grupal —en lo técnico y lo social— sometidos a procesos periódicos de evaluación de desempeño.

Condiciones generales del empleo estatal en las tres perspectivas modelizadas

Frente al problema del bajo nivel de institucionalización, las posiciones ideológicas presentadas desarrollan diferentes propuestas. La mirada neoliberal es la que plantea cambios más radicales. La Nueva Gerencia Pública propone para el sector estatal contratos a término y con pagos vinculados al logro de objetivos. Se considera virtuoso que los cambios ocurridos en el ámbito privado lleguen al Estado, modernizándolo y aligerándolo de cargas superfluas, por lo que la flexibilidad debe ser la norma.

Esta mirada transformadora tiene un correlato en cada una de las funciones analizadas. En educación, se postula que puede haber drásticas reducciones del costo en contratación de personal a partir del uso intensivo de TIC, lo que permitiría ir hacia modos de enseñanza a distancia o, al menos, formas mixtas. Dan por seguro que este cambio ofrecerá una mayor calidad pedagógica a causa de la competencia transparente entre las instituciones educativas.

En salud, se espera que por la vía de la telemedicina se responda a buena parte de la atención de la salud, y se deje la atención presencial solo para las patologías de mayor complejidad. Esta modalidad reduciría no solo el número de profesionales de la salud, sino buena parte del personal vinculado a la gestión de la infraestructura hospitalaria.

En seguridad, aunque en un principio se había defendido la posibilidad de reducir personal a partir de las nuevas tecnologías —por ejemplo, a través de la vigilancia virtual y el seguimiento remoto—, desde la mirada neoliberal se ha recurrido a estrategias tradicionales que impulsan la saturación en territorio con fuerzas de cercanía.

En un escenario socialdemócrata, los cambios no son tan drásticos: se postulan reformas incrementales para fortalecer la institucionalidad de la gestión del empleo. La continua mejora de la institucionalidad debe, paralelamente, promover la construcción de un nuevo tipo de cuadro administrativo, capaz de incorporar a la gestión estatal actores de la sociedad civil y de ampliar sustancialmente el alcance de la participación a partir de las posibilidades abiertas por las TIC.

En un escenario nacional popular, el objetivo es construir estrategias para garantizar derechos laborales y fortalecer la articulación entre empleo y autoridades políticas. El cuadro administrativo tipo se caracteriza por la lealtad al Estado y a la institucionalidad democrática, como forma de combatir los procesos de captura de las oficinas públicas por parte de actores extraestatales. El interlocutor clave en esta tarea son los gremios y sindicatos, pero siempre bajo el liderazgo de las autoridades políticas.

La mirada sobre la tecnología prioriza la idea de que esta debe ser adoptada por parte del personal existente como una manera de agregar elementos a la oferta pública —multicanalidad—, más que la de suplantar los circuitos vigentes por otros. Claro está, se asume que este proceso puede implicar demoras y sobrecostos, pero los cambios tecnológicos son vistos

principalmente como oportunidades de inclusión y mejores servicios, y subsidiariamente como portadores de eficiencia y baja del gasto.

2. Tecnologías y estructuras estatales

2.1. Cambio tecnológico y gestión pública

Entendemos por tecnología la organización y aplicación de conocimiento para el logro de fines prácticos. La abordamos desde una perspectiva *sociotécnica*; la tecnología se despliega en un marco social y organizacional, que, como tal, da forma a las condiciones psicosociales, culturales y materiales en las que las personas la utilizan.

Si hablamos de tecnología y organizaciones, es inevitable hablar de las TIC, cuya incorporación a la gestión ha revolucionado todos los órdenes de la vida organizacional. Estos procesos de cambio se han retroalimentado y relanzado: hoy es casi un lugar común hablar de la cuarta revolución industrial —automatización, inteligencia artificial, *blockchain*, internet de las cosas, entre otros— y de cómo ella impacta en los procesos productivos, la división del trabajo y las herramientas de gestión.

En el ámbito estatal, la llegada de las TIC fue abordada en tres oleadas que, esquemáticamente, podemos asimilar a los conceptos de gobierno electrónico —que daba cuenta del paso de la modalidad analógica a la digital—, gobierno digital —que analizó la gestión de datos y procesos a partir de las posibilidades que abrían las TIC— y gobierno abierto —que puso el foco de atención en las nuevas posibilidades que estas tecnologías daban a la comunicación y la vinculación con la ciudadanía—.

Estas tres oleadas fueron reformulando la forma de gestión del Estado. Uno de los cambios producidos —que, consistente con nuestro abordaje sociotécnico, no está desligado del proceso social general ni puede adjudicarse únicamente al cambio tecnológico— tiene que

ver con la pérdida de peso relativo⁹ —no tan profunda en el ámbito municipal— de los trabajadores de cuello azul del sector público. Vimos que una nueva oleada cognitiva empujará a reformular muchos de los circuitos administrativos, lo que podría promover la transformación de muchas de las tareas y capacidades requeridas para las trabajadoras y los trabajadores de cuello blanco.

Para avanzar en un análisis sistemático de lo tecnológico en el Estado, estudiaremos los diferentes artefactos existentes, divididos según se dirijan a prácticas sustantivas o vinculadas a la gestión (Gráfico 5). Mientras las primeras se relacionan directamente con la misión de la organización —por ejemplo, en salud, artefactos que permiten el diagnóstico por imágenes—, las segundas operan principalmente sobre la vida organizacional.

A su vez, las tecnologías de gestión pueden ser divididas en horizontales y verticales (Gráfico 5): las primeras atraviesan la unidad organizacional bajo análisis—gestión de personal, presupuesto, estructura de procesos¹o, etcétera—, mientras que las segundas siguen la línea jerárquica y/o de trabajo —planeamiento, toma de decisión; registración, catalogación y archivo; etcétera—.

⁹ En un doble sentido: menor cantidad de puestos de trabajo por la automatización y menor capacidad de incidencia por tercerizaciones y privatizaciones sustantivas y periféricas que impactaron centralmente sobre este tipo de empleo.

¹⁰ Por razones de economía, simplicidad y facilidad de coordinación, la isometría procesal tiende a ser considerada un valor en el universo organizacional.

Sustantivas

Vertical

Tecnologías en la organización

de Gestión

Horizontal

Artefactos tecnológicos

Trámites a Distancia

mi Argentina

Ce-Sidif

GOE

Gráfico 5. Tecnologías sustantivas y de gestión

Fuente: Elaboración propia.

Antes de pasar a una etapa descriptiva de ambas dimensiones, un comentario sobre la clasificación adoptada que, como en todo ejercicio clasificatorio, enfatiza ciertos aspectos y tiene ciertas limitaciones. Lo que enfatiza es el rol de las tecnologías en la etapa actual como reorganizador del espacio organizacional; los limitantes se vinculan con determinar una cierta partición ortogonal¹¹ del objeto de estudio que es arbitraria.

Ejemplificamos: El servicio de diagnóstico por imágenes es vertical y sustantivo desde cierta perspectiva del área de Salud, pero es de gestión y horizontal para el laboratorio que las produce y que forma parte de la cadena de valor de este tipo de prestación médica. Desde otra perspectiva, el devengamiento del costo del diagnóstico por imágenes debería impactar automáticamente en el e-SIDIF, la orden de dicha prestación debería estar necesariamente vinculada a la historia clínica de cada paciente, automáticamente devengando el recupero de costo de la obra social, automáticamente impactando en el historial del médico

¹¹ Decimos ortogonal en el sentido de que es nítida y neutral.

que recetó, en la estadística nacional de imágenes vinculadas con cierta patología, etcétera.

Una situación similar ronda la otra dimensión de nuestro trabajo —y de buena parte de la literatura sobre el tema—: la diferenciación entre la solución informática, por un lado, y el gobierno de datos producidos, por otro.

Problematizada la clasificación, veamos ahora sus potencialidades. Las TIC permiten el desarrollo de tecnologías de gestión horizontales que implican un salto cualitativo en eficiencia, eficacia y control, porque facilitan en sumo grado la gestión de información en puntos y temas organizacionales críticos. Expondremos dos casos testigo: el del Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF) —que estructura la administración financiera— y el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) —que estructura el formato procesual—.

En ambos casos, se trata de sistemas transversales a toda la Administración Pública Nacional, que se despliegan a través de sistemas informáticos *ad hoc* que administran, gestionan y archivan la totalidad de las transacciones que generan, tienen órganos rectores que normalizan y controlan su funcionamiento, hacen circular la información de manera electrónica a través de la infraestructura de comunicaciones existente y se ponen en operación de manera descentraliza.

El Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) —cuya implementación se inició hacia principios de la década de los noventa—vincula cuatro macroprocesos: presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, que son gestionados por medio de diferentes Servicios Administrativos Financieros (SAF) presentes en jurisdicciones ministeriales y organismos descentralizados. Gracias a su uso, Hacienda

dejó de funcionar como una caja de emisión de pagos con información de baja calidad y alto grado de discrecionalidad, y empezó a realizar una programación de las erogaciones con base en el presupuesto y a partir de un análisis en tiempo real de ingresos y vencimientos. Por último, hacia el futuro —y a partir de la incorporación de la ciencia de datos—, se podrían facilitar la gestión y el análisis de grandes volúmenes de datos financiero/fiscales y promover iniciativas de transparencia.

Por su parte, el Sistema GDE es mucho más reciente: su implementación comenzó en 2016. Básicamente, permite caratular, seguir y registrar en formato electrónico todas las actuaciones y expedientes de la Administración Pública Nacional, y las convierte en nativo/digitales. Su utilización ha permitido despapelizar las oficinas públicas, aumentar el control y la seguridad en los trámites; a corto plazo, podría permitir normalizar —y reducir— los plazos en los procesos y hacer el seguimiento de los trámites. Cuenta con un uso extendido en toda la administración pública —aún más que el SIDIF—, ya que toda y todo agente, con restricciones de acuerdo con su función, tiene acceso al sistema. El personal encargado de su implementación todavía tiene desafíos por delante en términos de hacer más práctico e intuitivo su manejo, de resolver los desafíos de archivo y de facilitar la búsqueda de información. Un paso crucial podría ser sustituir el formato PDF, que asimila las actuaciones al papel y lleva a que la documentación no pueda ser leída y procesada totalmente «en el interior» del GDE.

Más allá de estos temas, es de esperarse que, a mediano plazo, el GDE facilite y automatice procesos, simplifique el ciclo de archivo y sea capaz de brindar reportes y bases de datos para el análisis y control de la gestión.

Se trata de dos sistemas muy potentes de isometría y concentración de información estatal y, en tal sentido, son instrumentos cruciales para enfrentar las acuciantes demandas de coordinación e integralidad.

En efecto, si algo caracteriza a las sociedades contemporáneas es su pluralismo y complejidad: cada función, segmento y sector plantea desafíos y demandas específicas, con valores propios y necesidad de productos *ad hoc*. De aquí que sea inevitable una tendencia hacia el llamado Estado archipiélago, con el resultado de políticas públicas paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias.

Los artefactos tecnológicos horizontales son, potencialmente, un instrumento potente para contrarrestar esta propensión. A los dos que describimos, el Estado debería agregar otros, como, por ejemplo, los dirigidos a la gestión del empleo, la homogeneización de los servicios jurídicos, el gobierno de datos. Todos ocupan un lugar muy relevante para desplegar acciones de articulación, control y garantía de vigencia del Estado de derecho bajo una modalidad que, al mismo tiempo, minimice los costos —financieros, administrativos y políticos— que implican la acción coordinada e integral.

En el caso de las tecnologías de gestión verticales (Gráfico 5), los principales cambios consisten en las posibilidades de multiplicar la potencia relacional del Estado, tanto con ciudadanas y ciudadanos singulares como con actores económicos, políticos o sociales.

Rescatamos dos artefactos tecnológicos de raíz digital, que están dirigidos a fortalecer el vínculo con la ciudadanía y que son relevantes por su amplio alcance a nivel nacional:

- Sistema Trámites a Distancia (TAD)¹², en el que la ciudadanía puede realizar un trámite ante organismos públicos nacionales por vía virtual.
- Plataforma Mi Argentina, un perfil digital ciudadano para gestionar trámites, sacar turnos, acceder a credenciales y recibir información.

Sabemos que la literatura ha citado la potencia de instrumentos como estos para incrementar exponencialmente la disponibilidad de datos en ambos polos de la ecuación de gestión —Estado/ciudadanía y sociedad civil— y las posibilidades de comunicación (Oszlak, 2020). Consistente con nuestro enfoque sociotécnico, no hay que dejarse obnubilar por lo tecnológico y considerar también lo social y organizacional como sustantivo a las transformaciones (Felcman y Blutman, 2020).

El despliegue, bajo el citado enfoque, de estos artefactos tecnológicos no solo mejora resultados y gestión operativa, sino que potencialmente puede esterilizar el tráfico de influencias, los favoritismos y el clientelismo¹³. Además, favorece situaciones de isometría organizacional, con sus ventajas asociadas de construcción modular y de más fácil interoperabilidad.

Se hace notar que las tecnologías de gestión verticales se articulan tan profundamente en el desarrollo de las tareas sustantivas, porque en el Estado democrático la dimensión relacional tiene, en general, un rol cardinal en el despliegue de las diferentes políticas públicas. Esto hace que, muchas veces, ambas dimensiones —las tecnologías sustantivas y las tecnologías de gestión verticales— se complementen y hasta se fundan (flecha negra en Gráfico 5).

¹² Puede esperarse que, a mediano plazo, se desarrolle un TAD 3.0 que supere la instancia unilineal de gestión de trámites en formato electrónico para convertirse en un espacio que, bajo la lógica de intercambio de datos y procesos, eventualmente dispare los trámites que sean necesarios.

¹³ Ver al respecto los ejemplos del texto Hacia un Estado sin trámites (Fontdevila, Cotter y Saccani, 2018).

En un enfoque estratégico, el futuro organizacional nos interpela en el sentido de aprovechar al máximo las potencialidades tecnológicas, pero sin que multipliquen los efectos nocivos de descoordinación, captura, sobrecostos, redundancia, etcétera. Aquí uno de los elementos a considerar es que los propietarios de redes y plataformas —emblemáticamente, el conjunto GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft— suelen concentrar información, recursos, poder y conocimiento en tal medida que obturan o dificultan la capacidad regulatoria del Estado.

En casi todas las funciones estatales se requiere tomar en cuenta la administración de las TIC y el gobierno de datos. Así, han pasado a ser parte de la agenda de todas las oficinas de la administración pública tanto temas relativos a la gestión de redes sociales como a la producción, procesamiento, catalogación y archivo de datos, como también cuestiones relacionadas con su seguridad y preservación, interoperabilidad, soporte tecnológico, etcétera. Cada uno de estos temas enumera un universo complejo cuya apropiación implica importantes desafíos técnicos, organizacionales y de adquisición de competencias por quienes estarán a cargo de gestionarlas. Es uno de los desafíos que se abren hacia el futuro.

Cambio tecnológico y gestión pública en las tres perspectivas modelizadas

Si bien los tres enfoques ideológicos que venimos describiendo dan alta preponderancia al desarrollo tecnológico y todos consideran que está llamado a hacer una contribución crucial a la mejora en los procesos, cada uno destaca diferentes beneficios y estrategias.

A grandes rasgos, el principio fundamental que rige la visión neoliberal es el de la neutralidad tecnológica y, consecuentemente, las metas son la eficiencia y la eficacia. Esta perspectiva se ve complementada por sus

posiciones desregulatorias y promercado, lo que termina redundando en una mayor inserción tecnológica del sector privado en el Estado.

La visión socialdemócrata postula que se deben prever escenarios colaborativos entre el sector privado, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, ya que, sin la participación de actores por fuera de las administraciones, resulta estéril el uso de las TIC o, al menos, se pierden oportunidades de profundización democrática y participativa.

La mirada nacional popular entiende que su uso debe garantizar el fortalecimiento del Estado como entidad regulatoria central y responsable de generar condiciones de equidad y desarrollo en la sociedad, por lo que su prioridad es que la gestión tecnológica de las administraciones públicas no se aleje de ese objetivo. Esta posición no avala la idea de neutralidad dados los efectos colaterales de su aplicación; por el contrario, defiende que la incorporación debe ser guiada por principios más estratégicos, como los de autonomía y soberanía tecnológica, aun a costa de perder eficiencia.

2.2. Estructuras y división del trabajo en la administración pública

En esta sección analizamos las estructuras orgánico-funcionales del Estado, instrumento de gestión a partir del cual veremos qué formatos de división del trabajo y coordinación están en la agenda estatal futura¹⁴.

Es claro que las estructuras orgánico-funcionales están tensionadas por coyunturas, situaciones puntuales e incluso juegos de poder que se manifiestan en cambios más o menos profundos y más o menos duraderos. Sin negar esta situación, sostenemos que existen fuerzas

¹⁴ En el presente texto faltan, entre otros elementos muy importantes, el análisis de las estructuras orgánicas subnacionales y las empresas públicas. Estos se incorporarán más adelante.

y tendencias sociales que, por detrás de estas pujas, inevitablemente se reflejan en el organigrama estatal y que abordaremos en las siguientes páginas.

La organización de la Administración Pública Nacional tiene una morfología que puede asimilarse a lo que se conoce formato divisional¹⁵, esto es, una serie de entidades semiautónomas acopladas mediante una estructura administrativa central. En el caso argentino (Gráfico 6), esas entidades son:

- un ápice estratégico (A) liderado por el presidente de la Nación en lo político y el jefe de Gabinete de Ministros en lo operativo;
- una tecnoestructura¹⁶ (B) que tiene elementos externos (Poder Legislativo), propios de la Presidencia (Legal y Técnica) y la Jefatura de Gabinete; y organismos rectores de diferentes áreas (INAP, ONC, ONP, ONEP, entre otros);
- un staff de apoyo (C) compuesto por el Consejo de Asesores presidenciales y por áreas de planificación (hoy la Secretaría de Asuntos Estratégicos se acerca a esta tarea a partir del Consejo Económico y Social);
- una línea media (D-I, II, III y VI) conformada por los miembros de gabinete presidencial, ministras/ministros o secretarias/secretarios presidenciales, máxima autoridad de cada división/jurisdicción;
- un núcleo de operaciones (E), conformado por el personal de cada división/jurisdicción (Ministerio o Secretaría de rango ministerial).

¹⁵ Utilizamos la terminología de Mintzberg (1995).

¹⁶ En Mintzberg (1995), la tecnoestructura es la encargada de establecer las normas para el desarrollo del trabajo.

Gráfico 6. La Administración Pública argentina como estructura divisional

Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg (1995, p. 439).

La literatura organizacional marca como elementos típicos de esta estructura el poder de la línea media (D), cuyo juego con el ápice estratégico (A) es clave para lograr que cada unidad pueda, al mismo tiempo, actuar como una división sin romper la planificación estratégica general ni desequilibrar las políticas del conjunto en las dimensiones presupuestarias, de personal, de relación con el medio social, etcétera.

Los Estados modernos se caracterizan por tener una tecnoestructura compleja, con unidades de altísima autonomía —como el Poder Legislativo— y una serie de limitaciones y especificidades que han construido un capítulo especial de la organización legal de la sociedad (el Derecho Público) y que tienen por objetivo promover la legalidad y publicidad de la actividad gubernamental, evitar la corrupción y la captura de las oficinas estatales por parte de intereses privados, y garantizar las libertades individuales, sociales y políticas.

Asumiendo estos elementos como dato —ya que remiten al Estado de derecho—, cada división/jurisdicción tiende a tomar la forma típica de la burocracia maquinal, ya que es el formato más indicado para contrarrestar las tendencias a la autonomización de cada división.

Las burocracias maquinales se caracterizan por tener normatizadas, a través de la tecnoestructura, responsabilidades, vías de comunicación y modos de trabajo, así como una jerarquía vertical claramente definida (Mintzberg, 1995, p. 358). Para garantizar el cumplimiento de las citadas normas, desarrollan una amplia estructura administrativa —jurídica, contable, de personal, patrimonio, etcétera—.

La conjugación de estos tres elementos —organización divisional, derecho público, burocracia maquinal— explica que la forma de división del trabajo y de coordinación vertical se ha mantenido con pocos cambios, a pesar de las profundas y decisivas transformaciones vividas en los últimos dos siglos¹⁷.

En el plazo transcurrido, ha habido una especialización funcional creciente, *pari passu* las sociedades ganaban complejidad y nuevos temas ingresaban a la agenda estatal. En la Argentina, las primeras variaciones en los niveles ministeriales se dieron con la reforma constitucional de 1898, que habilitó ocho ministerios, en lugar de los cinco que había definido el artículo 87 de la Constitución de 1853. Durante el siglo xx, este límite constitucional fue superado con la creación de secretarías de rango ministerial o secretarías presidenciales, primeras aperturas que tenían las mismas atribuciones que los ministerios, con la única diferencia que solo permitían dos niveles jerárquicos (secretaría/subsecretaría) en lugar de los tres tradicionales (ministerio/secretaría/subsecretaría).

¹⁷ Se suele llamar napoleónico a este ordenamiento, por ser instalado como hegemónico en el primer imperio francés.

Para el retorno de la democracia en 1983, había trece primeras aperturas (los ocho ministerios que permitía la Constitución más cinco secretarías presidenciales). En el seguimiento de las unidades que son primera (ministerios y secretarías presidenciales), segunda (secretarias ministeriales) y tercera apertura (subsecretarías), desde 1983 hasta 2019, en los primeros gabinetes conformados por cada presidente se observa un aumento constante de estas unidades.

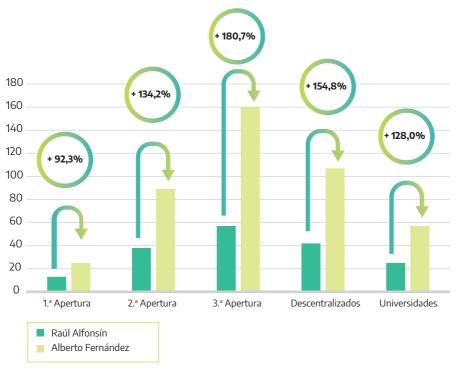
Estos incrementos, entre los extremos del período estudiado (1983-2019, presidencias de Raúl Alfonsín y de Alberto Fernández), implican la casi duplicación de las primeras aperturas (+92,3 %), más que la duplicación de las segundas aperturas (+134,2 %) y la casi triplicación de las terceras (+180,7 %) (Gráfico 7).

Una dimensión particular de la inflación organizacional ocurre en las unidades descentralizadas¹⁸. Aquí el análisis tiene una significación adicional a la cuantitativa: no solo se crean más unidades, sino que a alguna de ellas se les da mayor grado de autonomía, bajo la idea de que tengan mayor libertad de acción para adecuarse a la temática sustantiva que tratan. Al hacerlo, en muchos casos, ganan eficiencia y efectividad, pero rompen con el principal objetivo de la burocracia maquinal que, como vimos, es mantener la lógica global de la estructura divisional.

Un análisis de los organismos descentralizados entre 1983 y 2019 nos muestra que ellos han experimentado un fuerte crecimiento en su número (+154,8 %), superior incluso al que tuvieron las primeras y segundas aperturas de las organizaciones centralizadas. Un caso especial de este incremento de responsabilidades estatales —relevante por su peso presupuestario y de recursos humanos— es el de las universidades públicas, cuyo incremento se ha más que duplicado (Gráfico 7).

¹⁸ En el análisis no consideramos a las empresas públicas, que esperamos tratar en futuros textos.

Gráfico 7. Cantidad de unidades por apertura de la Administración Pública Centralizada



Fuente: Elaboración propia con base en leyes de ministerios.

Hecho un sucinto análisis del volumen de la estructura estatal, pasemos ahora a ver qué tienen que decirnos las estructuras sobre los temas que ha tratado el Estado. Para ello hicimos un seguimiento pormenorizado de las continuidades e interrupciones en la vigencia de las estructuras superiores del Estado Nacional entre 1983 y 2019 (Gráfico 8). Cabe aclarar que estas se basan únicamente en su permanencia o desaparición, sin profundizar en las modificaciones que cada gestión de gobierno haya resuelto en términos de misión, visión y competencia de cada unidad.

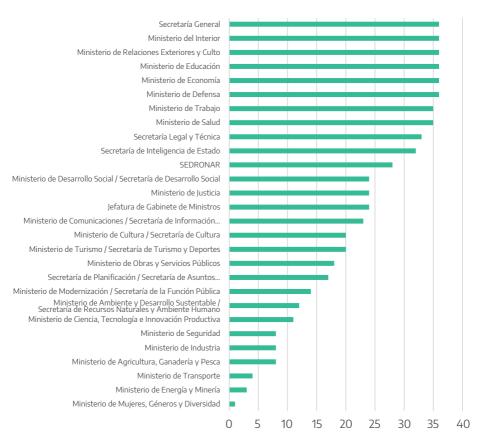


Gráfico 8. Cantidad de años de cada primera apertura entre 1983 y 2019

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de ministerios.

Del análisis de estos datos, vemos que cinco ministerios han formado parte permanentemente de cada gestión de gobierno: Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Economía, Defensa y Educación. Estas jurisdicciones tienden un puente con la conformación ministerial dispuesta en la Constitución de 1853, que no solo definía la cantidad, sino también la naturaleza de estos:

- Relaciones Exteriores y Culto, e Interior se mantienen, incluso con su nombre, desde 1853.
- Economía puede ser asimilado a Hacienda (1853).
- Defensa reemplaza a Guerra y Marina (1853).
- Educación toma, parcialmente, funciones de Justicia, Culto e Instrucción Pública (1853).

Otros dos ministerios muestran gran continuidad: Salud y Trabajo que tuvieron rango inferior (en ambos casos de Secretaría) solo durante un año (2018-2019). Son jurisdicciones históricas, aunque de trayectoria más recientes que las anteriormente citadas¹9. Tres unidades con rango de Secretaría Presidencial también manifiestan una notable continuidad: General, Inteligencia y Legal y Técnica. Estos siete ministerios y tres secretarías presidenciales, entonces, representan las grandes continuidades del período, sin perjuicio de que hayan experimentado fuertes disrupciones en los enfoques y/o en las políticas públicas que llevan adelante.

Existen seis jurisdicciones que, si bien no tienen tanta historia, han sobrevivido a diferentes alternancias gubernamentales: Justicia; Desarrollo Social; Ciencia y Tecnología; Seguridad; Agricultura, Ganadería y Pesca; y Transporte.

¹⁹ La Secretaría de Salud se creó en 1946 sobre la base del Departamento de Higiene y en 1949 adquirió rango ministerial. En 1943 se creó la Secretaría de Trabajo y Previsióny adquirió rango ministerial en 1948.

De estas dieciséis entidades, podemos decir que, en primera instancia, parecen haber consolidado una agenda estatal, una burocracia especializada y una red de relaciones con actores sociales vinculados a la problemática específica que tratan²⁰.

A diferencia de los históricos y de los consolidados, existen cinco unidades que han ingresado y salido como primera apertura: Obras y Servicios Públicos, Producción, Turismo, Ambiente y Cultura.

Los dos primeros tratan de funciones históricas que en algunos momentos —muchas veces con objetivos de control de gasto— son puestas bajo la conducción de Hacienda. En el caso de Producción, además, es de hacer notar que ocasionalmente se desgajan otras jurisdicciones —por ejemplo, Ministerio de Industria—. Más simple es justificar el caso de las tres últimas: son temas con creciente presencia en la agenda estatal y, salvo cuestiones coyunturales, tienden a tener entidad ministerial.

Por último, citamos entidades que no terminaron de consolidarse como ministerios o que tienen corta trayectoria: Seguridad Social, Minería, Energía, Industria, Mujeres y Géneros, Comunicaciones. Salvo en el primer caso²¹, se ocupan de temas centrales y no es raro que puedan recuperar o mantener el rango ministerial.

De cara al futuro, las estructuras presentan una serie de desafíos para la administración pública. Tres elementos caracterizan a la conjugación organización divisional/derecho público/burocracia maquinal:

²⁰ A este conjunto habría que agregar la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). No lo citamos porque, al ser organismo constitucional, su análisis tiene otro cariz. Ligado a la creación de la JGM, hay tres jurisdicciones que alternativamente aparecen como primeras aperturas o como subordinadas a ella: gestión estatal —Modernización/Gestión Pública—, lucha contra la drogadicción y planificación—Secretaría de Asuntos Estratégicos, Secretaría de Planificación—.

²¹ Desde la creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en 1991, los temas de seguridad social han sido gestionados por este ente descentralizado dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

- 1. la tracción intrínseca que surge entre el logro de objetivos sustantivos de cada programa y el cumplimiento de las normas;
- 2. la dificultad de algunas burocracias maquinales —amparadas por la forma *divisional* para enfrentar los cambios de contexto, apegándose para ello a la ritualización de las normas fijadas por la tecnoestructuras;
- 3. el desafío que para la conducción unificada y la coordinación del formato divisional plantea la proliferación de unidades, mucho más cuando ellas tienen formatos *ad hoc y/o* se le asignan rangos de autonomía.

Estos tres desafíos, que podemos sostener que son omnipresentes en los Estados contemporáneos, se procesan de modo contingente según los pesos del juego político global, las pugnas políticas internas de la dirección administrativa y la agenda gubernamental, entre otras cosas.

Frente a ellos, en primer lugar, se debería promover el desarrollo de instrumentos más potentes para la propia gestión de estructuras. Crear nuevas unidades permite ganar en especificidad de recursos y productos, pero hay más posibilidades de incurrir en lagunas, duplicidades y superposiciones. En este sentido, hay que remarcar que el solo hecho de incrementar estructuras tiende a producir un incremento en la conflictividad entre unidades.

En segundo lugar, será necesario desarrollar instrumentos más sofisticados para adecuar las necesidades posfordistas a la citada tríada formato divisional/derecho público/burocracia maquinal. Se han planteado dos caminos posibles:

• Reemplazar el cumplimiento de la norma como eje de la gestión y pasar a la administración por objetivos. Este reemplazo, que

ha sido recurrentemente planteado en las últimas décadas, para que efectivamente se lleve a cabo, debe permitir que las administraciones incorporen formatos más flexibles —matriciales, por resultados, adhocracias, etcétera—, con los recaudos del caso para evitar captura y funcionamiento por fuera del Estado de derecho.

 Refundar la burocracia maquinal. Para ello se postula utilizar los últimos adelantos tecnológicos —por ejemplo, la inteligencia artificial y/o la gestión por algoritmos— para detectar sus disfuncionalidades —sobrerregulación, rigidez, desvío de objetivos— y a partir de esa información, generar normalizaciones automatizadas —autocorrectivas— que las eviten o, al menos, mitiguen sus efectos nocivos.

En tercer y tal vez más importante lugar, está el problema de la coordinación. Un gran incremento de número o de cantidad de tipos de unidades, más la demanda de mayor flexibilidad ante los cambios sociales y culturales, dificultan enormemente la articulación desde el ápice estratégico, así como erosionan la capacidad que tiene cada unidad de percibirse como parte de un todo integral. Para abordar esta situación, retomamos lo dicho sobre el Estado archipiélago, sobre las tecnologías de gestión horizontales y sobre la idea de isometría organizacional.

Estructuras y división del trabajo en las tres perspectivas modelizadas

Al respecto de estos desafíos, la mirada neoliberal —dogma vigente pone énfasis en la especificidad de cada función, por lo que tiende a ampliar la cantidad de unidades y a darles autonomía para la resolución de problemas —la llamada agencialización que implica un crecimiento de oficinas con diferentes grados de autonomía—. No es que no le preocupe la descoordinación estatal, pero estima superar sus problemas a partir de soluciones *ex post*, como, por ejemplo, unidades de coordinación y seguimiento en Jefatura de Gabinete o Centros de Gobierno capaces de monitorear elementos críticos de la gestión estatal y de apelar a las autoridades máximas para que estas puedan corregir desvíos.

No debe perderse de vista que facilita la coordinación simplificar las tareas que se propone realizar y garantizar contratos, propiedad, derechos individuales y circulación de información. Al igual que las ideas de tercerización y privatización, implica reducir los núcleos operativos (espacio E en Gráfico 6).

La mirada de la socialdemocracia —camino sinuoso— es semejante en lo relativo a la expansión de primeras aperturas, con la diferencia de que su énfasis está puesto más en la pluralidad de actores sociales que en la composición técnica de cada función. Tampoco está en desacuerdo con liquidar núcleos operativos de intervención directa y de formato maquinal, pero el saldo global termina siendo menos reductor que en el caso neoliberal, pues debe desplegar mayores tareas y más complejas en virtud de:

- en vez del sector privado, su principal *partner* está en las organizaciones de la sociedad civil; las alianzas con ellas implican algo más que un circuito de funcionamiento de lo mercantil;
- con mayor sensibilidad social y mayor reconocimiento de la pluralidad social, tiene a organizar una agenda más compleja de intervención, con más tareas y regulaciones.

La mirada nacional popular —regreso al futuro— implica liderazgos fuertes que se reflejan en la concentración de poder en el Poder Ejecutivo, que resulta en gabinetes más compactos. Esta centralización se traslada

hacia otros órdenes del Estado: las oficinas de la administración pública actúan más cerca de las direcciones políticas, la articulación con el Poder Legislativo busca una coordinación más estrecha, los organismos descentralizados tienen menor autonomía del decisor político y se busca insertarlos en estrategias políticas globales.

Su narrativa plantea algunas intervenciones selectivas, que implica que el núcleo operativo (espacio E en Gráfico 6) sea estatal y opere directamente sobre la materia en cuestión. Se promueve esta estrategia para garantizar el seguimiento directo de la autoridad política sobre el logro de objetivos, además de considerarse más apto para contrarrestar eventuales fenómenos de captura del funcionariado por parte de intereses privados.

En relación con la forma que deberían adoptar los enlaces jerárquicos de las unidades superiores de la administración pública centralizada, en el neoliberalismo prima el concepto de agencias que se articulan de manera flexible y logran por esta vía cumplir los objetivos en cada caso. El modelo socialdemócrata agrega la necesidad de flexibilizar los enlaces jerárquicos que aportan gran rigidez a la estructura, aplanarla —eliminando niveles jerárquicos que dificultan, desde su mirada, la coordinación— y conformar redes en las que participen principalmente la ciudadanía y el tercer sector (Rey, 2014). Por esta razón, se suele hablar de la noción de «redarquía»²². La preocupación central para la mirada nacional popular es la reducción de la dispersión organizacional y la concentración de poder en su relación, estructuralmente conflictiva, con

²² La redarquía es un tipo ideal de organización de las relaciones entre unidades en la que tanto el flujo de autoridad como el de comunicación se alejan del modelo *top-down* y del *bottom-up*, promovido especialmente desde el enfoque de la gobernanza. Las interacciones no están pautadas y las decisiones se toman a partir de la discusión colectiva. Se complementa con la gestión adhocrática según la cual prima la ausencia de jerarquías en organizaciones abiertas donde todos los miembros de las agencias tienen capacidad de toma de decisión (Gargicevich, 2018).

el mercado y los agentes económicos concentrados. Ante ello, prioriza estrategias dirigidas a concentrar la autoridad y facilitar la coordinación. Para superar los límites de la burocracia maquinal y simultáneamente reforzar la identidad estatal²³, enfatiza la necesidad de implementar una planificación estratégica, así como de estructurar unidades de articulación interministeriales.

En términos de temáticas, cada perspectiva tiende a empoderar diferentes espacios. La mirada neoliberal centra su atención en temáticas como la cuestión hacendaria, la seguridad y la justicia; en sus versiones más tardías, ha incorporado a su agenda el desarrollo de infraestructura. Desde el punto de vista socialdemócrata, la agenda estatal debe ser laxa, justamente porque las prioridades dependerían de las demandas ciudadanas. Tanto esta mirada como la neoliberal plantean que las políticas territoriales deben ser diseñadas y ejecutadas por provincias y municipios. La narrativa nacional popular destaca, entre las áreas estratégicas, las relativas a la inclusión y al desarrollo. Tanto es así que uno de los elementos clásicos de los gobiernos de este signo es la tensión entre estos dos segmentos. En lo que hace a la relación con provincias y municipios, postula una coordinación más potente, consistente con alinear los tres niveles de Estado en la consecución de los objetivos de la intervención estatal.

Referencias

Bitar, S., Máttar, J. y Medina. E. (2021). *El gran giro de América Latina. Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente*. Programa Editorial Universidad del Valle.

²³ Ver sección 112

- Blutman, G. y Cao, H. (Orgs.). (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030.* EDICON.
- Cao, H., Rey, M. y Laguado, A. (2016). El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina. 1958-2015. Prometeo.
- CEPAL. (2016). Alerta Democrática. Cuatro futuros para la democracia en América Latina 2030.
- Cordeiro, J. L. (2012). (Ed. y Coord. Gral.). *Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios.*The Millennium Project. https://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/2030.pdf
- Felcman, I. y Blutman, G. (2020). «Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado». *CUINAP*, *18*. INAP Argentina.
- Fontdevila, P., Cotter, S. y Saccani P. (2018). Hacia un Estado sin trámites. EDUNTREF.
- Gargicevich, A. (2018). «Redarquía y adhocracia. Nuevos conceptos para una manera diferente de abordar la tarea de extensión». *Agromensajes*, 40-41. Facultad de Ciencias Agrarias, UNR. https://fcagr.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2018/12/11AM52.pdf
- Medina Vásquez, J. E., Becerra, S. y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, 129. (LC/G.2622-P). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/S2014125_es.pdf
- Medina Vásquez, J. E. y Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica:* bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Serie Manuales-CEPAL, 51. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5490/1/S0600190_es.pdf
- Mintzberg, H. (1995). La estructuración de las organizaciones. 4.ª reimpresión. Ariel.
- Montero Olivares, S. (2014). *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. INAP Argentina.
- Ramió Matas, C. (2015). «La Administración Pública del Futuro: La Administración "2050"». GIGAPP Estudios/Working Papers, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, WP-2015-08, 1-41. http://prospectiva.eu/dokumentuak/La_Administracion_%20Publica_del_Futuro-La_Administracion_2050-Carles-Ramio.pdf

- Rey, M. (2014). «Hacia una administración pública para el Estado democratizador. Notas políticas para la transformación administrativa». *Revista Aportes*, *30*, 127-140.
- Vitale Gutiérrez, J. A., Pascale Medina, C., Barrientos, M. J. y Papagno, S. G. (2016). *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal.*Ministerio de Agroindustria e INTA, Presidencia de la Nación. https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_guia_prospectiva_ot_nivel_municipal.pdf



Secretaría de Gestión y Empleo Público



Jefatura de Gabinete de Ministros **Argentin**a

