

UNA MIRADA ORGANIZACIONAL DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO NACIONAL Y SUS POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS

Melina Levy

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza. Actualmente maestranda en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) e integrante de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) de INAP Futuro.

Resumen

El debate acerca de los problemas de coordinación del sector público en su conjunto no es un fenómeno reciente (Christensen y Per Lægheid, 2007). Distintas miradas se han proyectado buscando encontrar el nudo del conflicto de este asunto, señalizando, en ese sentido, determinantes políticos, fiscales e incluso culturales. Cada una de ellas ha propuesto las más diversas fórmulas en pos de recuperar la noción de conjunto, coincidiendo en un solo punto: el escaso progreso logrado al respecto.

Sin embargo, poca atención se ha prestado a la configuración estructural de las orgánico funcionales en relación con sus partes fundamentales, la forma en que se divide el trabajo, y los mecanismos de integración implementados contener las fuerzas centrífugas que desata el proceso de diferenciación funcional. Por este motivo, siguiendo el esquema propuesto por Mintzberg (1995) en la presente ponencia se analizará la forma en que operan los tres elementos destacados en la macroestructura nacional del estado argentino. Todo ello se verá complementado por una descripción de los escenarios futuros más probables para este complejo subsistema de la administración pública.

Introducción

En más de una oportunidad se ha señalado la notable inflación que han experimentado las unidades superiores de la Administración Pública Nacional argentina a partir del cambio de siglo (Dieguez, Zuvanic, Rubio, Valsangiacomo, 2019). Desde esta mirada, el incremento del tamaño del aparato estatal representaría un desafío en términos de coordinación organizativa.

Sin embargo, siguiendo el razonamiento propuesto por Gilli (2007) no sería el tamaño sino el nivel de especialización organizativa, entendida como el proceso por el cual se dividen las tareas en unidades específicas para ganar en sencillez y mejorar la capacidad de gestión de estas (Mintzberg, 1995), el factor clave para dimensionar la complejidad organizacional. Al observar las transformaciones en los arreglos organizativos de las empresas privadas, el referido autor identifica una tendencia creciente a la especialización funcional que acompañó el crecimiento de las compañías hasta los años 80'. Este fenómeno habría desencadenado un proceso de fragmentación organizativa tal que desafiaba los mecanismos de coordinación desarrollados hasta el momento.

Con posterioridad, las empresas habrían optado por reconfigurar sus estructuras hacia esquemas flexibles y descentralizados diluyendo los niveles de especialización organizativa alcanzados. Este fenómeno, explorado en profundidad dentro del sector privado, aún no ha recibido mayor atención en relación con la transformación de las orgánico funcionales.

Por esta razón, la presente ponencia se propone analizar el proceso de transformación de la especialización horizontal que ha experimentado, particularmente, el gabinete ministerial nacional entre 1983 y 2019. Para ello, se han recopilado las distintas leyes de ministerios sancionadas en el referido periodo y se han desarrollado 10 entrevistas a informantes claves que nos permitirán complejizar el análisis.

Asimismo, se explorarán las miradas que los especialistas consultados expresan respecto del posible comportamiento de esta variable a futuro¹, teniendo en cuenta la potencial incidencia que podría tener a la hora de reflexionar sobre los desafíos de coordinación organizativa. Finalmente, se reseñarán algunas de las consideraciones finales a las que hemos arribado como producto del análisis realizado.

La especialización horizontal en la primera apertura

La primera apertura de gobierno se encuentra conformada por los Ministerios y las Secretarías presidenciales. Ambas unidades comparten rango y jerarquía de acuerdo con la Ley de Ministerios N° 23.930 aún vigente. Ello implica que, a pesar de sus diferencias, tanto los unos como las otras, dependen directamente del Presidente quien define por decreto² sus competencias y atribuciones.

Sin embargo, al observar las distintas leyes de presupuesto, sancionadas, se puede argumentar que las diferencias en recursos que experimentan ambos tipos de unidades son notables. De igual modo, la capacidad de formular e implementar políticas públicas es sustancialmente mayor en Ministerios que en Secretarías presidenciales.

Resultaría válido entonces preguntarse a que responden las diferencias comentadas. A este respecto puede decirse que, echando un vistazo al diseño organizativo actual de la administración pública argentina se pone de manifiesto que las Secretarías de rango ministerial son responsables de brindar asesoramiento específico al ejecutivo mientras que los Ministerios gestionan los contenidos sectoriales y transversales en función de los cuales el Estado provee bienes y servicios públicos a la sociedad.

No obstante, la historia estatal reciente nos muestra como las secretarías presidenciales operaron bajo única lógica ligeramente diferente entre 1983 y 1994. Esto es así ya que, dada la restricción ministerial vigente³ hasta la última reforma constitucional nacional, estas unidades permitieron incorporar nuevos contenidos a la primera apertura. Con posterioridad al año 1994 las Secretarías de rango ministerial retornaron a valores y funciones históricos.

Por esta razón, la presente ponencia centra su atención sobre las transformaciones ministeriales. Se tiene en cuenta que la variación cuantitativa y cualitativa de las Secretarías representó una excepción en la trayectoria de la primera apertura.

Transformaciones principales entre 1983 y 2019

¹ Este trabajo presente los avances preliminares de una línea de investigación enmarcada en la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) del INAP Futuro.

² La prerrogativa presidencial de crear, suprimir o modificar tanto a los Ministerios como a las Secretarías Presidenciales no debe leerse como un detalle menor. Ello representa que sin requerir la intervención de ningún otro tipo de unidad organizativa el ejecutivo está facultado a transformar el gabinete a través de una herramienta sobre la cual ostenta pleno control, el decreto presidencial.

³ Hasta la reforma constitucional sancionada en 1994 la norma máxima limitaba la cantidad de ministerios a ocho.

Entre las principales modificaciones que el gabinete ministerial ha experimentado entre 1994 y 2019 se aprecian tanto la inflación de unidades como la incorporación de temas. Tal es así que, su incremento resulta ser del orden del 133,3%.

Aun así, como se anticipó, el aumento del tamaño de este conjunto no significa per se un incremento de la especialización organizativa. Para examinar el comportamiento de esta variable se analizará, a continuación, el patrón de incorporación de contenidos al gabinete ministerial.

Al observar las distintas leyes de ministerio, se aprecia que existe un conjunto de funciones que han integrado esta primera apertura de forma ininterrumpida desde la sanción de la Constitución de 1853. Entre ellas, se encuentran Interior, Relaciones Exteriores; Economía, Defensa, y Educación. Posteriormente, en la reforma constitucional de 1898, en la cual se fijaba en ocho a la cantidad de posiciones ministeriales, se incorporó el actualmente denominado Ministerio de Obras Públicas.

Hacia mediados del siglo XX se incorporaron a este conjunto Salud y Trabajo⁴ conformando una base ministerial que a pesar de las variaciones en sus denominaciones, misiones, visiones y competencias han logrado consolidar su lugar dentro del gabinete.

A partir de 1983 el gabinete ha receptado una diversa gama de unidades: la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)⁵, el Ministerio de Justicia; Desarrollo Social; Ciencia, Tecnología e Innovación; Agricultura, Ganadería y Pesca; Desarrollo Productivo; Seguridad; Transporte; Turismo y Deportes; Cultura; Ambiente; Desarrollo Territorial y Hábitat; y Mujeres, Género y Diversidad.

JGM fue creada en el año 1995 como subproducto de un Pacto entre los líderes de las fuerzas políticas mayoritarias. Más allá de los motivos y ambigüedades que refleja su creación (Coutinho, 2018) esta particular unidad encargada de la coordinación horizontal del acabó por normalizar funciones que, siguiendo a Mariana Gené (2012), otrora ejercía el Ministerio del Interior.

De esta forma, se plasmó la diferenciación de la coordinación vertical, a cargo de Interior, de la coordinación horizontal, en manos de JGM. Este fenómeno expresa con claridad la especialización de las tareas de articulación.

Tanto Justicia⁶ – 2010 - como Ciencia, Tecnología e Innovación – en el año 2007-, en dos contextos políticos completamente diferentes, han adquirido rango ministerial luego de separarse del mismo ministerio histórico. Por el lado de Justicia, la escisión ocurre respecto de Educación. Ambos ministerios solían formar parte de una misma unidad, que integra el ramo ministerial desde la primera designación constitucional en 1853 y se separan por la autonomización de Justicia en 1992.

Por su parte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva se integra a la primera apertura dentro de la órbita de Educación en el 2003. Posteriormente, con la asunción de Cristina Fernández, se autonomiza y consolida como ministerio en el 2007.

⁴ Tanto en el caso de Salud como Trabajo perdieron la categoría ministerial en el año 2018. Este proceso se extendió por escasos meses convalidando su carácter marcadamente excepcional.

⁵ A los efectos de este trabajo, entendiendo que se propone analizar las variaciones en los niveles de especialización experimentada por la primera apertura de gobierno, JGM será contada como un ministerio, aun cuando siguiendo a Coutinho (2018) tenga una posición más bien de primus inter pares.

⁶ Este ministerio experimentó una primera diferenciación de Educación en el año 1949, parte de sus funciones fueron absorbidas por Interior en 1954, siendo transferidas y reunificadas con las restantes en 1956 dentro de la órbita de Educación.

Ambos ministerios corporizan la definición referida de especialización. De un ministerio con una lógica más general, surgen dos que especifican su contenido, competencias, misión y visión organizacional y dejan de compartir recursos.

Por su parte, Seguridad -2010- y transporte -2015- fueron unidades del Ministerio del Interior; la primera subsecretaría en el 2003 y la segunda secretaria en el 2011. De igual modo, las funciones que hoy aglutinan el Ministerio de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca supieron formar parte del Ministerio de Economía.

De la versión contemporánea del Ministerio de Obras Públicas surgió el actual Ministerio de desarrollo territorial y hábitat. Este último, solía ser una subsecretaría del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en el 2003. Tanto el Ministerio de Turismo como el de Cultura han sido especializaciones del Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte de Fernando De la Rúa.

Casos aparte resultan, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad. Ambas unidades no forman parte de las unidades superiores durante 1983. Ambiente había ingresado a la estructura a través de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en 1973 pero fue desmantelada durante la última dictadura militar (Gutiérrez e Isuani, 2013).

Dichos ministerios fueron primero subsecretarías incorporadas al aparato en el año 1987. La entonces Subsecretaría de Política Ambiental dependía de la Secretaría General de presidencia, mientras que la Subsecretaría de la Mujer dependía de la Secretaría de Desarrollo Humano dentro del Ministerio de Salud y Acción Salud (Lopreite y Gustá, 2021). La década de los 90' convirtió a ambas funciones en Consejos dependientes de presidencia.

Posteriormente, parte de las funciones de Ambiente tomaron cuerpo en Secretaría presidencial para convertirse en Ministerio en el año 2015. Por su parte, el Consejo Nacional de la Mujer dio paso al Instituto Nacional de la Mujer y en el año 2019 adquirió rango ministerial bajo el nombre de Mujeres, Género y Diversidad.

Con la excepción de estas dos funciones, incluso aquellos ministerios que tuvieron una corta estadía dentro de la primera apertura como fue el caso de Energía, se aprecia una tendencia a incrementar la especialización organizativa a partir de cada nueva posición dentro del gabinete.

La especialización en la APN del futuro

Hasta el momento todo el análisis desarrollado permite identificar el comportamiento pasado de la especialización organizativa en la primera apertura. Sin embargo, suponer que el futuro puede y debe ser una proyección de esta tendencia a una especialización creciente podría ser un error. Para ello, se ha consultado a 10 especialistas en la materia como creen que será y como debería ser el devenir futuro de esta particular variable en la administración pública nacional⁷.

Al respecto se observó relativo consenso en cuanto a que esta ha alcanzado un grado tal que desafía los mecanismos de coordinación implementados hasta la actualidad. Según un entrevistado,

⁷ Vale aclarar que esta sección solo presenta algunos de los resultados preliminares obtenidos en el marco de una investigación prospectiva que se orienta a la indagación sistematizada de los futuros posibles de la administración pública nacional al 2030 y 2050 en el marco de la Unidad de Prospectiva Estratégica y Escenarios Futuros del INAP Futuro.

Un ejemplo que siempre doy en las charlas, disminución del trabajo en negro, ¿Quién lo resuelve?, ¿Ministerio de Trabajo?, No. Lo resuelve Trabajo, Políticas Fiscales, Desarrollo Social, Educación, hay muchos organismos. Venimos asignando recursos presupuestarios por secretarías y ministerios en lugar de mirar los programas prioritarios del Estado. (Entrevistado 1)

Sobre esta cuestión algunos especialistas expresan que el nivel de especialización alcanzado por la APN es consistente con una sociedad que se ha visto atravesada por nuevos clivajes⁸, a partir de la precarización de las condiciones de vida desatada por las reformas económicas, políticas, sociales y culturales de los años 90'. Por esta razón, consideran que el futuro de la macroestructura nacional estaría en el camino de una especialización profunda que busca responder a esta sociedad cada vez más fragmentada. Esta idea se ve complementada por quienes sostienen que las tecnologías de gestión poco podrían ayudar a resolver un problema de carácter estructural.

Entre los entrevistados que ostentan posiciones más radicalizadas, se cree que es preciso diluir los niveles de especialización alcanzados en toda la APN. Esto implicaría modificar la estructura estatal en su conjunto y dejar de lado los manuales de procedimiento utilizados hasta el presente donde se impone esta lógica de diferenciación del trabajo.

A diferencia de ellos, existe una visión que señala que la especialización organizativa podría resultar pertinente para la gestión de acuerdo con el nivel jerárquico dentro del cual se experimente. En este sentido, resultaría deseable repensar los mecanismos de coordinación vigentes que hasta el presente habrían actuado como espejo de las áreas especializadas más que como puentes que las ponen en diálogo.

Finalmente, algunos especialistas expresan que el nivel de especialización no será un tema a considerar en el futuro cercano. Esto sería así dado que “*el matrimonio entre la robótica y la inteligencia artificial*” (entrevistado 7) habría desencadenado una tendencia irreversible hacia un nuevo arreglo estructural que haría irrelevante la discusión sobre el nivel de especialización. Así, la forma en que se divide el trabajo cambiaría por completo, reduciendo los niveles de autonomía concentrada en los ministerios, recentralizando el poder en el ejecutivo y simplificando con ello la estructuración interna de estas jurisdicciones bajo una lógica de menor especialización funcional.

Consideraciones finales

El objetivo de esta ponencia fue analizar el proceso de transformación de la especialización horizontal que ha experimentado, particularmente, el gabinete ministerial nacional entre 1983 y 2019 y explorar las principales ideas que aquellos expertos vinculados tanto a la gestión como al estudio de estos fenómenos tienen respecto de su posible y deseable comportamiento a futuro.

Al respecto puede señalarse que, la inflación de unidades pertenecientes al gabinete nacional se ha visto acompañada por la creciente especialización organizativa del mismo. Esto se advierte al observar como buena parte de los temas que se han incorporado a la primera apertura de gobierno han tenido que ver con diferenciaciones de contenidos que formaban parte de un ministerio histórico y que adoptaron la forma de una posición separada, con una burocracia especializada en el tema, recursos propios y mayor jerarquía institucional.

⁸ De acuerdo con la definición de clivajes sociales que aportan Lipset y Rokkan estos serían divisiones estructurales donde distintos grupos de individuos conformados en torno de determinadas homogeneidades organizan sus conflictos a partir de la confrontación (Lipset y Rokkan, 1967, como se citó en Aguilar, 2010).

Desde la mirada de los especialistas consultados, este fenómeno tensiona los mecanismos de coordinación vigentes en la medida en que cada nueva unidad centraliza un tema con independencia de las restantes áreas sin que exista inducción alguna a la articulación interinstitucional. Se crean nuevas unidades que controlan temas con mayor nivel de especificidad y los procesos de trabajo siguen siendo organizados por función.

Para algunos de los entrevistados este no sería el problema central a solucionar a futuro dentro de la macroestructura estatal. Para otros, resultaría vital cambiar la tendencia, diluyendo los niveles de especialización organizativa o bien redefiniendo los esquemas de coordinación desarrollados hasta la fecha. Mayor consenso se aprecia respecto de las probabilidades de cambio. Se observa amplio consenso en relación con la dificultad que atenuar la tendencia registrada podría tener a futuro. Aun así, reflexionar sobre el tema podría ser el primer gran paso para imaginar un futuro distinto.

Bibliografía

- Aguilar, S. (2010). *La teoría de los clivajes y el conflicto social moderno*. Obtenido de Diposit Digital: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/11012>
- Coutinho, M. E. (2018) De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina. Buenos Aires, Argentina. GIGAPP.
- Christensen, T. y Læg Reid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*. Volumen XVI. Número 2. Pág. 539-564
- Diéguez, G., Zuvanich, L., Rubio, J., & Valsangiacomo, A. (2019). GPS del Estado: Cuánto y cómo cambió el sector público nacional. *CIPPEC*.
- Gené, M. (2012). Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo. *PolHis*, 301-308.
- Gilli, J. (2007). *Diseño Organizativo*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Granica.
- Gutiérrez, R., & Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*.
- Lopreite, D., & Rodríguez Gustá, A. (2021). Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional? *Revista SAAP*.
- Mintzberg, H. (1995) La estructuración de las organizaciones – Ariel Economía – 4 a reimpresión Septiembre de – Barcelona / España.

Anexo

Listado de Entrevistados

Entrevistados	Pertenencia institucional
Feliz Sabate	Ex consultor del Banco Inter-Americano de Desarrollo
Carmen Sycz	Ex Directora Nacional de Innovación de Gestión
Diana Becchi	Directora Nacional de Diseño Organizacional
Marisa Alfiz	Subsecretaria de Coordinación Presupuestaria
Martín Alessandro	Ex Director de Investigaciones del INAP
Fernando Jaime	Ex Coordinador de Unidad de Análisis Estratégico de Gestión
Oscar Comito	Técnico en prospección minera de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
María Eugenia Coutinho	Docente por la Universidad de San Andrés
Adrián Gargicevich	Responsable de articulación en la Red de Investigación en Extensión en INTA
Sofía Conrero	Directora de la Maestría en Gestión Política en Universidad Católica de Córdoba
Mariana Chudnovsky	Profesora del Departamento de Administración Pública en el CIDE de México