

# LA ESTRUCTURA DEL ESTADO: UNA RADIOGRAFÍA DEL PASADO CON MIRADA A FUTURO

## *THE STRUCTURE OF THE STATE: AN X-RAY OF THE PAST WITH A VIEW TO THE FUTURE*

Melina Levy \*

### RESUMEN

Frente a los profundos cambios que cada vez con más frecuencia el ambiente reporta a las administraciones públicas, resulta necesario profundizar en el estudio de la principal herramienta de gestión estatal: la estructura orgánico – funcional (Oszlak, 2002). Por esta razón, el presente trabajo se propone analizar las transformaciones de los componentes constitutivos de la macroestructura del Estado nacional argentino entre 1983 y 2019.

Se parte de la clásica definición de Mintzberg (1995) según la cual las estructuras organizativas son reflejos formales del tenso equilibrio entre la división del trabajo en unidades y puestos organizacionales y los mecanismos de coordinación implementados. Este equilibrio se encuentra afectado no solo por el tamaño, la forma, los objetivos, e incluso la cultura organizacional, sino además y podría decirse principalmente por el entorno. Todo ello condensado con las particularidades propias de las organizaciones públicas.

Partiendo de tal premisa, se reconstruye la trayectoria de la estructura orgánico funcional del Estado a nivel nacional en un período que aglutina diversos proyectos políticos (Blutman y Cao, 2017) y que, debido a ello, nos permite observar continuidades que trascienden a tales proyectos. Por esta razón, el recorrido analítico propuesto comienza con una reconstrucción cuantitativa de las unidades superiores de la administración pública centralizada – ministerios y secretarías presidenciales, secretarías y subsecretarías ministeriales. Para ello, se recopiló información plasmada en las leyes de ministerio aprobadas al inicio de cada presidencia entre 1983 y 2019 y se elaboró una matriz de análisis cuantitativo.

Este recorrido, es posteriormente complementado por una lectura cualitativa en clave de rupturas y continuidades del período. Para ello, se llevó a cabo un análisis documental, realizado a partir de una sistematización bibliográfica.

Algunas de las principales conclusiones permiten visualizar el constante crecimiento del tamaño de la administración pública centralizada que ha desencadenado un complejo proceso de especialización organizacional, demandando mejoras sustanciales de los mecanismos de coordinación. De igual forma, se destaca la continuidad de ciertas funciones históricas, que forman parte del organigrama nacional desde la sanción de la primera constitución nacional a la fecha, complementadas recientemente, aunque con menor peso relativo, por temáticas vinculadas al ambiente, la cultura, la inclusión y el género.

**Palabras clave:** Estructura orgánico funcional – Administración Pública – Coordinación – División del trabajo – Gestión

### ABSTRACT

In the face of the profound changes that the environment is increasingly reporting to public administrations, it is necessary to deepen the study of the main tool of state management: the organic-functional structure (Oszlak, 2002). For this reason, this paper proposes to analyze the transformations of the constituent components of the macrostructure of the Argentine national State between 1983 and 2019.

We start from Mintzberg's (1995) classic definition according to which organizational structures are formal reflections of the tense balance between the division of labor into organizational units and positions and the coordination mechanisms implemented. This balance is affected not only by size, form, objectives, and even organizational culture, but also and arguably mainly by the environment. All this condensed with the particularities of public organizations.

Based on this premise, we reconstruct the trajectory of the functional organic structure of the State at the national level in a period that brings together various political projects (Blutman and Cao, 2017) and that, because of this, allows us to observe continuities that transcend such projects. For this reason, the proposed analytical path begins with a quantitative reconstruction of the higher units of the centralized public administration - presidential ministries and secretariats, ministerial secretariats and ministerial undersecretariats. To this end, information was compiled from the ministry laws passed at the beginning of each presidency between 1983 and 2019 and a quantitative analysis matrix was prepared.

This journey is later complemented by a qualitative reading in terms of ruptures and continuities of the period. For this purpose, a documentary analysis was carried out, based on a bibliographic systematization.

Some of the main conclusions allow us to visualize the constant growth in the size of the centralized public administration, which has triggered a complex process of organizational specialization, demanding substantial improvements in coordination mechanisms. Likewise, the continuity of certain historical functions, which have been part of the national organizational chart since the first national constitution was enacted, is highlighted, complemented recently, although with less relative weight, by issues related to the environment, culture, inclusion and gender.

**Keywords:** Functional organic structure - Public administration - Coordination - Division of labor - Management - Management - Coordination - Management of the public administration.

RECIBIDO 04 DE OCTUBRE DE 2023 - ACEPTADO 24 DE ENERO DE 2024

\*Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de la Matanza - estudiante del Magister en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo mlevy@unlam.edu.ar, ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4081-7150>

## *Mas allá del debate respecto de en qué medida cada componente organizativo y su lógica participan de la hechura de las políticas públicas es perceptible que estas operan en unidades organizativas creadas bajo la lógica de la división del trabajo.*

### **I. Introducción**

En el año 2015 Argentina participó del proceso de negociaciones que dieron forma a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ese marco, el país se comprometió a dar curso a una serie de iniciativas públicas conducentes con ambiciosos objetivos entre los que se cuentan acabar con la pobreza, garantizar una educación inclusiva y de calidad, promover el crecimiento económico y el pleno empleo productivo, garantizar formas de consumo y producción sostenibles y combatir el desempleo. Entre los objetivos mencionados se encuentran cuestiones que no formaban parte de la agenda ciudadana argentina a fines de 1983 cuando el presidente Raúl Alfonsín inauguraba el más extenso periodo democrático conocido hasta la fecha. Esta transformación de las cuestiones demandadas por la sociedad puede ser leída en dos direcciones igualmente válidas.

Por un lado, la sociedad argentina ha sido atravesada por un proceso de fraccionamiento y creciente complejidad que no responde únicamente a las transformaciones descritas por Farías (2017) en relación con la cuestión laboral y sus impactos en los estilos de vida, sino que más bien que da cuenta de una mayor pluralidad plasmada en una sociedad que demanda más y mejor (Nacke & Cellucci, 2013). Por otro lado, la política ha advertido esta creciente diversidad social suscribiendo a la Agenda 2030 y existiendo por ello elementos suficientes para suponer que la macroestructura haya sufrido profundas alteraciones como mínimo en sus contenidos.

Este supuesto cobra sentido toda vez que el Estado es considerado como una relación social de dominación cristalizada institucionalmente en su aparato burocrático (Abal Medina & Cao, 2012). En ese aparato se formulan e implementan las iniciativas públicas con diferentes cuotas de participación de la política y la administración.

Mas allá del debate respecto de en qué medida cada componente organizativo y su lógica participan de la hechura de las políticas públicas es perceptible que estas operan en unidades organizativas creadas bajo la lógica de la división del trabajo. De hecho, toda organización que adquiere cierta complejidad comienza a desarrollar un proceso de diferenciación de las funciones en tareas y posteriormente en unidades (Mintzberg, 1995).

En el caso particular de la administración pública la división del trabajo en unidades ha respondido a un criterio de especialización donde cada jurisdicción, en términos de Mintzberg (1995) gestiona ciertos intereses sectoriales, sin perjuicio de que existan organismos que administren procesos de trabajo transversales. De esta forma, cada Ministerio y Secretaría de rango ministerial se ha encargado desde su génesis de la organización de tareas específicas con autonomía de sus pares horizontales.

Desde tal perspectiva, es factible suponer que, si la administración pública argentina se ha propuesto dar respuesta a contenidos diferenciados de los tradicionales, como se pone de manifiesto en el compromiso asumido a través de la participación en las negociaciones y posterior firma de la Agenda 2030, las unidades superiores de la macroestructura pueden haber sufrido una significativa expansión siguiendo el patrón de la especialización funcional.

Por esta razón, el presente artículo[1] se orienta al análisis de las variaciones de las unidades que objetivan institucionalmente los contenidos sobre los que se producen los bienes públicos que intentan dar respuesta a las demandas ciudadanas. Para ello, se presta especial atención a las transformaciones acaecidas en la primera apertura de gobierno donde, como se ha dicho, en particular los ministerios centralizan los procesos de trabajo que implementan, en general, burocracias especializadas.

Asimismo, desde las distintas escuelas de pensamiento se ha resaltado en numerosas oportunidades (Franco & De Mendoza, 2008) que la tendencia centrífuga originada por la especialización organizacional trae aparejada una merma en la coherencia global de la organización requiriendo el desarrollo de costos de mecanismos de coordinación como contrarresto.

En el caso particular de las administraciones públicas, al fenómeno reseñado se añade un rasgo subyacente y constitutivo de este; toda burocracia pública reproduce en su seno las negociaciones, compromisos y conflictos de una sociedad articulada en torno a la relación de dominación capitalista. Reconocidos autores como Oszlak y O'Donnell (1995) se han referido al Estado, en este sentido, como arena de conflicto donde distintas clientelas se disputan la capacidad de influencia sobre el curso de acción de las iniciativas públicas.

A la notable complejidad funcional que este fenómeno se agrega que, en buena medida, el formato organizativo de este deba seguir ciertos patrones conducentes con las exigencias de legalidad, equidad y transparencia propias del Estado de Derecho (Mintzberg, 1995) a la hora de incorporar nuevas temáticas a las orgánico funcionales.

Adicionalmente, es posible establecer que el arreglo burocrático de la administración pública no es solo el producto de fenómenos técnicos dominados por la planificación estratégica. Subyacen a los cambios estructurales una serie de determinantes políticos (Vilas, 1997; Oszlak, 2006), situaciones particulares vinculadas con la evolución de la gestión del servicio civil (Iacoviello e Iturburo, 2014) y de las tecnologías digitales (Páez Arenas et al, 2023) e incluso diversidad de coyunturas que tensionan tanto al diseño como a los contenidos de la macroestructura.

No es menor, en este conjunto de variables que trascienden lo puramente organizacional, el rol que ejercen los distintos relatos que se construyen acerca de las administraciones públicas. En este sentido, distintos autores (Rey, 2014; Neffa, 2018; Bertranou, 2020; Oszlak, 2020; Campos Ríos, 2022; Levy y Cao, 2023; Levy, 2023; Blutman et al, 2023) han sentado posición acerca del contenido y diseño del caso nacional ideal modelizando escenarios a futuro.

Por esta razón, se inicia con un breve análisis acerca de las tres grandes perspectivas identificadas por Blutman y Cao (2017) quienes han elaborado una reflexión estructurada acerca del tema en cuestión. En ese sentido los autores establecen que cada narrativa, es decir, Dogma Vigente, Camino Sinuoso, y Regreso al Futuro, ofrece una mirada acerca de los contenidos que deberían formar parte de las estructuras orgánico funcionales buscando influir en los posteriores cursos de acción del aparato en su conjunto.

Antes de pasar al desarrollo conviene precisar la estructura del presente artículo. En la primera sección se aborda la transformación cuantitativa de las unidades que dan forma a la primera apertura de gobierno desde 1983 hasta 2019. En la segunda sección se exploran las principales variaciones de las temáticas institucionalizados dentro de ella. En la tercera sección se indaga acerca de los argumentos que las tres corrientes de pensamiento referidas han expresado respecto de los contenidos y funciones del Estado ideal a futuro. Finalmente, la última sección presenta las consideraciones que se desprenden del análisis realizado.

#### *Una mirada sobre la primera apertura de gobierno*

En esta primera sección se aborda la transformación cuantitativa y cualitativa de la primera apertura de gobierno desde el último retorno a la democracia bajo la presidencia de Raúl Alfonsín en 1983 hasta la llegada de Alberto Fernández en el año 2019. De esta forma, se aprecia el cambio efectuado en las dos unidades componentes de la primera apertura: Ministerios y Secretarías presidenciales[2]. Previa inmersión en las variaciones estadísticas vale aclarar algunas de las particularidades que atañen a las unidades que dan forma a esta primera apertura.

Los Ministerios y las Secretarías presidenciales comparten rango y jerarquía de acuerdo con la Ley de Ministerios No 23.930 aún vigente. Ello implica que en ambos casos dependen directamente del Presidente quien define por decreto[3] sus competencias y atribuciones. Sin embargo, los ministerios poseen recursos presupuestarios superiores a los de las Secretarías presidenciales y mayor capacidad de formulación e implementación de políticas públicas (Blutman et al, 2023).

[1] Este artículo presenta algunos de los avances preliminares realizados dentro del equipo de investigación constituido en la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF) dependiente de INAP Futuro.

[2] Por compartir igual rango y jerarquía con los restante Ministerios es que también se las denomina Secretarías de rango ministerial.

[3] 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.

Resultaría válido entonces preguntarse a que responden las diferencias comentadas teniendo en cuenta que ambas dependen funcionalmente de una misma sede central y gozan de igual rango. Al respecto puede decirse que, al observar el diseño organizativo de la administración pública argentina se evidencia 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.

*El proceso de expansión*

Presentadas, entonces, las características centrales de las unidades componentes de la primera apertura de gobierno puede darse curso al análisis estadístico.

El gráfico 1 presenta las variaciones de la cantidad de unidades componentes de la primera apertura de gobierno al inicio de tres presidencias clave en la historia moderna argentina. De esta forma, lo primera que puede apreciarse es el notable incremento que en su conjunto ha experimentado esta apertura entre 1983 y 2019 pasando de trece unidades a veinticinco. Esta expansión que representa el 92,3% de aumento implica que, en el período bajo análisis, el conjunto de tareas que se gestionan en el espacio público se ha dividido, siguiendo la propuesta teórica de Mintzberg (1995), en un mayor número de unidades.

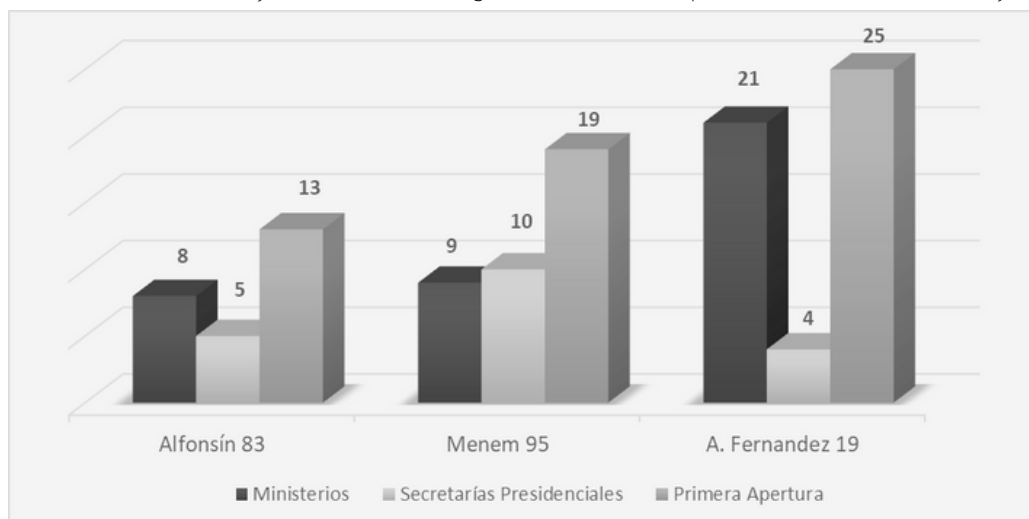
Al observar detenidamente el incremento total, se aprecia que las trayectorias recorridas por Ministerios y Secretarías presidenciales han sido muy disimiles. Entre la conformación del primer gabinete de Raúl Alfonsín y el segundo de Carlos Menem transcurrieron doce años en los que solo se creó una unidad que, si bien no constituye en esencia un Ministerio más siguiendo a Coutinho (2018), a los efectos de este análisis será contado como tal: la Jefatura de gabinete de ministros. En cambio, durante el mismo lapso temporal, la cantidad de Secretarías presidenciales se duplicó, incorporando, como se desarrollará, en la próxima sección nuevos contenidos.

Con posterioridad al segundo gabinete conformado por Carlos Menem se invierte la tendencia previa. El incremento ministerial resulta ser del 133,3% al tiempo que las Secretarías presidenciales se reducen en un 60% arribando a niveles similares a los presentados durante la gestión de Raúl Alfonsín. Estas trayectorias opuestas se cruzan en el año 1994 a raíz de un cambio paradigmático originado en la reforma constitucional. Hasta ese entonces pesaba sobre los ministerios una restricción cuantitativa heredada de la reforma del año 1898. En el artículo 87 del texto aprobado durante la gestión del entonces presidente Juárez Celman se establecía que los ministerios a cargo del despacho de los negocios de la Nación serían ocho.

El artículo 100 de la nueva norma suprema eliminó la cuota estableciendo que tanto la cantidad de ministerios como sus respectivas competencias serían establecidos por una ley especial. A partir de ese entonces, progresivamente fueron incorporándose nuevas unidades al conjunto, absorbiendo contenidos que habían tenido la forma de Secretarías presidenciales, como se apreciará en la siguiente sección.

De igual modo, más allá de las tendencias que exhiben Ministerios y Secretarías presidenciales, quienes dan forma a la primera apertura de gobierno, esta expresa en su conjunto el crecimiento de la cantidad de unidades en que se dividen los procesos de trabajo donde tiene lugar la función de producción de lo público (Oszlak, 1978).

Gráfico 1. Variaciones de Ministerios y Secretarías de rango ministerial en las presidencias de 1983, 1995 y 2019



Fuente: elaboración propia con base en las leyes de ministerio.

### El proceso de especialización

En la presente sección se exploran las principales modificaciones que han experimentado los contenidos de la primera apertura de gobierno entre 1983 y 2019, período en el que como se ha observado en la sección anterior, tuvo lugar un significativo incremento del conjunto.

Existe un conjunto de funciones que han integrado esta apertura de gobierno de forma ininterrumpida desde el primer gabinete sancionado por la Constitución de 1853. Entre ellas, se encuentran Interior, Relaciones Exteriores; Economía, Defensa, y Educación. Hacia mediados del siglo XX se incorporaron a este conjunto Salud y Trabajo[4] conformando una base ministerial que a pesar de las variaciones en sus denominaciones, misiones, visiones y competencias han logrado consolidar su lugar dentro de esta.

Adicionalmente, este bloque de Ministerios ha sido complementado dentro de la referida apertura, especialmente, por ciertas secretarías presidenciales: General, Legal y Técnica, Información Pública, y Planificación. Estas unidades lograron institucionalizar ciertos servicios de asesoramiento al ejecutivo a través del tiempo.

No obstante, la expansión del conjunto implicó que entre 1983 y 2019, siguiendo las trayectorias expuestas por Ministerios y Secretarías de rango ministerial en la sección anterior, se incorporaran a esta totalidad una amplia gama de novedosos temas. Muchos de ellos, en la actualidad, forman parte de los objetivos que integran la Agenda 2030 de Desarrollo sostenible.

En una primera etapa, que podrían considerarse superada a partir de la supresión de la restricción, sobre la cantidad de ministerios, con la reforma del año 1994 nuevos temas ganaron lugar dentro de la primera apertura de gobierno a través de la creación de Secretarías presidenciales. Esto no equivale a decir que dichos contenidos no formaran parte de la macroestructura hasta ese entonces. Tampoco implica que no tuvieran espacio dentro de las unidades superiores que dan forma a las extensas cadenas jerárquicas al interior de los ministerios.

Lo que aquí se analiza es la conquista que representa la adición de una unidad dentro de la primera apertura por cuanto pasa a centralizar un proceso de trabajo que de acuerdo con la configuración estructural de la administración pública nacional no redundaba, a priori, en otras unidades organizativas (Mintzberg, 1995). De ahí que se haya elegido focalizar en esta apertura en particular donde sus unidades constituyen divisiones claves para entender el funcionamiento del conjunto.

En esa primera etapa temáticas asociadas al ambiente y los recursos naturales, la cultura, el desarrollo social[5], el turismo y el deporte adquirieron un lugar dentro de la primera apertura de gobierno bajo la forma de Secretarías de rango ministerial. La gran mayoría de estas implicó el desprendimiento de ciertas funciones que se gestionaban en la órbita de los ministerios históricos y por lo tanto el comienzo de la especialización organizacional en la temática. De igual modo, aunque sin previa estancia dentro del conjunto de unidades asesoras del ejecutivo, temáticas como Justicia, Ciencia y Tecnología, Seguridad, Agricultura, Ganadería y Pesca; Transporte; y Género, Mujeres y Diversidad ingresaron al gabinete.

Posteriormente, cada una de las temáticas enumeradas fue adquiriendo forma de ministerio con el correr del tiempo, en muy diversas coyunturas. Con ello fueron centralizando ciertos contenidos bajo la forma de divisiones semiautónomas (Mintzberg, 1995) que lograron consolidar burocracias especializadas en constante diálogo con las organizaciones de la sociedad civil más afines a la demanda a los bienes y servicios por ellas provistos.

No obstante, de esta forma presentado el análisis podría dar la impresión de que la primera apertura de gobierno ha promovido la incorporación de temas sustantivos con ininterrumpida permanencia dentro del conjunto. Lejos está la realidad expresada por las leyes de ministerio de convalidar tal hipótesis.

Contenidos como Obras y Servicios Públicos, Producción, Turismo, Ambiente y Cultura han sido unidades eliminadas, con frecuencia, del gabinete presidencial debido a las restricciones presupuestarias, viéndose degradada su jerarquía organizativa en más de una ocasión. En alguna oportunidad, incluso ministerios históricos como Salud[6] en el año 2018 han perdido la permanencia en el conjunto ministerial, aunque solo de modo excepcional durante breves lapsos temporales.

Más errática aún ha sido la experiencia de una escasa cantidad de unidades que una vez suprimidas del conjunto hasta ahora referido, no han encontrado el camino de retorno a este. Seguridad social, Minería y energía, Industria e incluso Modernización constituyen ejemplos de esta naturaleza.

En pocas palabras, puede argumentarse que más allá de las trayectorias particulares, de la forma en que han ingresado a la primera apertura, e incluso del contexto que les haya hecho posible el ingreso al conjunto ministerial, no queda duda de que las unidades superiores que integran la primera apertura de gobierno han descrito un camino de creciente especialización. La cantidad de contenidos, centralizados en esta, se ha expandido incrementando el nivel de especificidad en la organización de los procesos de trabajo de cada unidad.

[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] Esta temática, en particular, tenía un reflejo de sus funciones dentro del Ministerio de Salud y Acción Social. Ambas funciones se reunificaron a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social durante la presidencia de Fernando de la Rúa.

[6] Decreto No 801/2018.

En la clásica tensión estructural comentada por Hintze (2007) entre especificidad y redundancia donde los procesos de trabajo se encuentran concentrados según un criterio jurisdiccional o bien de acuerdo con los procesos de trabajo, respetivamente, se ha impuesto la primera opción. A modo de síntesis se incluye, a continuación, un gráfico que organiza la información presentada dentro de la sección.

Tabla N° 1: Contenidos históricos e incorporados a la primera apertura [7]

Contenidos Históricos de la primera apertura	Contenidos incorporados a la primera apertura
Ministerio del Interior	Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Justicia
Ministerio de Economía	Jefatura de Gabinete de Ministros
Ministerio de Defensa	Ministerio de Cultura
Ministerio de Educación	Ministerio de Turismo
Ministerio de Salud	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable
Ministerio de Trabajo	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Ministerio de Seguridad
Secretaría General	Ministerio de Industria
Secretaría Legal y Técnica	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
Secretaría de Inteligencia de Estado	Ministerio de Transporte
Secretaría de Información Pública	Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad
Secretaría de Planificación	

Fuente: elaboración propia con base en las leyes de ministerio.

[7] La gran mayoría de las unidades listadas han presentados cambios en sus denominaciones, que de todos modos, no impiden la identificación de ciertas continuidades.

*Tres perspectivas acerca de las funciones del Estado del futuro: Dogma Vigente, Camino Sinuoso, y Regreso al Futuro.*

Hasta el momento la mirada ofrecida acerca de las variaciones de los contenidos enraizados en la primera apertura de gobierno de la administración pública nacional se ha visto fuertemente anclada en el pasado. Sin embargo, cabe recordar que la Agenda de Desarrollo Sostenible involucra 17 objetivos a alcanzar en el 2030, es decir, en el futuro.

Si bien partimos de reconocer la esencia incierta del futuro, que en este caso atañe a las funciones del Estado objetivadas institucionalmente en su estructura orgánico funcional, abonamos a la teoría de que este se encuentra ya en proceso de construcción. Esta última puede ser indagada sistemáticamente incorporando en el análisis a las narrativas que construyen las preguntas rectoras donde se originan los relatos que desde el presente comienzan a modelar el futuro (Inayatullah, 2022)[8].

Por esta razón, la tercera sección de este escrito se propone explorar las tres grandes perspectivas que proyectan una mirada de las administraciones públicas del futuro partiendo de una crítica a la organización del pasado y del presente de acuerdo con ciertos valores ideológicos. Estas tres miradas son denominadas por Blutman y Cao (2017) como Dogma Vigente, en referencia a la perspectiva neoliberal, Camino Sinuoso en relación con la social democracia, y Regreso al Futuro, coincidente con el espacio nacional y popular.

Como última aclaración previa a la descripción de sus principales ideas y reflexiones a futuro vale decir que cada una de las narrativas, presentadas, ha estado al frente de la administración pública nacional durante el período bajo análisis. En otras palabras, la reconstrucción del pasado que se ha manifestado en la primera y segunda sección de este trabajo ha sido el producto tendencial de las transformaciones que han impreso sobre la macroestructura nacional estas tres perspectivas en constante tensión. Por su vigencia en el mapa nacional también puede aventurarse que las posteriores interrupciones y continuidades que la orgánico funcional, en cuestión, experimente sean conducidas por estas y guarden relación con los sentidos organizativos que hasta el día de la fecha han buscado instituir.

El relato propuesto por la primera narrativa citada, Dogma Vigente, recupera la visión tradicional neoliberal. Desde esta perspectiva, el valor fundamental a socializar es la libertad. Para que cada ciudadano pueda alcanzar este preciado bien el Estado debe reducir su nivel de intervención y regulación de la sociedad civil, otorgando mayor espacio de articulación al Mercado.

[8] El campo de los estudios prospectivos supera la mera indagación de las narrativas y sus reflexiones a futuro. De todas formas, este artículo presenta algunos avances preliminares alcanzados dentro de la Unidad de Prospectiva y Escenarios a Futuro, en diálogo con la construcción de una línea de base más amplia y un trabajo de desarrollo de escenarios aún en proceso.

Por regla general, desde esta corriente de pensamiento, la cantidad de asuntos donde las burocracias públicas tienen injerencia debe reducirse (Cordeiro, 2012). No obstante, el núcleo de funciones asociadas a la seguridad, la justicia, y la cuestión hacendaria permanecerían bajo la órbita de la administración pública.

Más recientemente, algunos autores identificados como estas propuestas han ampliado el escaso marco de intervención estatal a la infraestructura, entendiendo que esta resulta una pieza clave en el desarrollo de cualquier nación (BID, 2016). Contrariamente, ninguna configuración estructural ideal gestionaría políticas de protección y subsidios al sector productivo o de servicios. Estas áreas son, en las recomendaciones neoliberales, las primeras a dismantelar.

Si bien el eje de esta sección no gira en torno de las propuestas que cada narrativa expresa en torno de los modelos organizativos resulta preciso añadir que los recortes de contenidos públicos se verán acompañados de profundos cambios en los enlaces divisionales. Esta tendencia reforzaría procesos de agencialización de unidades orientadas a ganar en flexibilidad incluso a costa de implementar complejos mecanismos de coordinación para dar sentido de totalidad al conjunto estatal.

Por su parte, Camino Sinuoso, relato corporizado por la social democracia inspirada en los modelos europeos, enarbola a la participación ciudadana directa como valor elemental. En este sentido, destaca la potencialidad única que reside en las tecnologías de información y comunicación, germen que da vida a la expectativa de refundar la democracia tal y como la conocemos.

Respecto de las funciones del Estado la mirada social demócrata se diferencia de la neoliberal por cuanto no desconfía únicamente de las burocracias públicas, la concentración del poder, y su lejanía respecto de la voluntad pluralizada de los ciudadanos, sino también de la superación que el Mercado representa sobre este en cuanto a la satisfacción de las demandas. Por esta razón, no define contenidos específicos a adoptar por las orgánico funcionales, sino más bien, enfatiza la laxitud que la estructura exige para adaptarse a las demandas articuladas por la sociedad civil.

De esta forma, prima dentro de la mirada que ofrece Camino Sinuoso la búsqueda de diseños de gobernanza en red donde se gestionan relaciones de cooperación y no de competencia entre Estado y sociedad. No menos cierto es que este esquema cooperativo impulsado por los desarrollos tecnológicos tiene mayor asidero en el nivel subnacional. De allí que, la social democracia promueva las ideas de la descentralización administrativa (Blutman & Cao, 2017).

En franca tensión con las posturas hasta el momento reseñadas se encuentra el relato construido por Regreso al Futuro. Esta perspectiva se acerca a los valores consignados por el movimiento nacional y popular en torno de la inclusión y el desarrollo (Medina Vázquez, Becerra, & Castaño, 2015).

En su rol articulador de movimientos sociales, el Estado no solo debe garantizar la provisión de ciertos bienes y servicios públicos elementales, reconocidos por la tradición neoliberal, sino que además debe organizar procesos asociados con el desarrollo cultural, científico – tecnológico, ambiental, de género, entre otras iniciativas públicas que son demandas por una sociedad crecientemente compleja.

Resta decir que, a diferencia del esquema agencializador, como también de la configuración en red, Regreso al Futuro argumenta acerca de la necesidad de robustecer la gestión centralizada, dotando al aparato burocrático, de recursos suficientes para garantizar derechos, proveer bienes y servicios públicos, regular el desarrollo económico y administrar las tensiones sociales (Blutman & Cao, 2017).

Sintéticamente, cada una de las narrativas examinadas en esta sección, parte de valores diametralmente opuestos, que, siguiendo a Oszlak, permiten comprender la escasa capacidad de establecer políticas estatales (Oszlak, 2012). De ello se desprenden tres miradas acerca de los temas que la administración pública debe gestionar en el futuro. Desde la mirada neoliberal los temas clásicos centrados en la cuestión económica, la seguridad y la justicia deben ser contenidos de máxima a adoptar en el espacio público.

Por su parte, la social democracia flexibiliza las exigencias sobre estas temáticas, argumentando que son los ciudadanos, a cada momento, quienes deben decidir los temas en agenda y con ello las unidades que dividan y organicen el trabajo. Finalmente, la corriente nacional y popular rescata la centralidad del Estado y su rol a la hora de conducir los procesos sociales dando respuesta a las demandas ciudadanas mediatizadas por instituciones a través de un organigrama concentrado.

Tabla N°2: Principales ideas que las tres perspectivas expresan en relación con el diseño y los contenidos a abordar desde lo público

Perspectiva	Valores destacados	Contenidos estatales	Principales parámetros de diseño organizativo
Dogma Vigente	Libertad	Hacienda, Justicia, Seguridad, Infraestructura	Flexibilidad y descentralización
Camino Sinuoso	Participación ciudadana	Todos aquellos que los ciudadanos consideren apropiados de acuerdo con el contexto	Gobernanza en red
Regreso al Futuro	Inclusión y desarrollo	A los tradicionales se agrega el Desarrollo, La Ciencia y la Tecnología, la Cultura, Género, entre otros	Gobierno centralizado

Fuente: elaboración propia.

## II. Conclusión

Tal y como fue expresado en la introducción, el objetivo propuesto desde este artículo fue analizar las principales transformaciones encontradas en la primera apertura del gobierno nacional en Argentina atendiendo tanto a la cantidad como a naturaleza de sus unidades entre 1983 y 2019. De esta forma, podría establecerse un diálogo entre los contenidos que orientan la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en la que el país participó activamente y la configuración de los contenidos de la macroestructura del Estado.

En este sentido, la primera tendencia que se pudo reconstruir con los datos del período seleccionado es el notable aumento de la cantidad de unidades que forman parte de la referida apertura. Esta expansión se vio motorizada vía Secretarías presidenciales hasta la Reforma constitucional de 1994 y posteriormente por los propios Ministerios dada la superación de la restricción numérica que pesaba sobre ellos. En resumidas cuentas, el porcentaje de incremento del conjunto de unidades ha sido del 92,3%.

Por otra parte, se buscó complementar la mirada cuantitativa con un registro de los cambios cualitativos acaecidos a modo de verificar si la expansión de las unidades respondía al criterio de la especialización organizacional. De esta forma, se analizaron los nuevos temas que han logrado objetivarse institucionalmente sea bajo la forma de Ministerios o de Secretarías de rango ministerial y se ha observado un significativo incremento de los contenidos, en buena medida escindidos de ministerios históricos. Por esta razón, puede sostenerse que las funciones del Estado dan cuenta de una notable especialización siguiendo la línea trazada por una sociedad más plural que demanda cuestiones más complejas y específicas; atestiguado por la Agenda 2030.

La especialización organizativa descrita no implica únicamente que el Estado ha sentado posición activa sobre nuevos temas buscando responder a clientelas diversificadas. El hecho mismo de que tal fenómeno se haya desencadenado, principalmente, bajo la forma de Ministerios implica que el trabajo se ha dividido en más unidades, cada una de ellas con capacidad de centralizar los procesos que gestiona. Si bien el eje del artículo no gira en torno de las consecuencias que esto trae aparejado, vale hacer notar la tensión en términos de coordinación que este fenómeno conlleva, requiriendo la implementación de costosos mecanismos de integración que devuelvan cierta noción de totalidad al conjunto (Mintzberg, 1995).

Finalmente, se introdujo una sección donde se presentaron las propuestas teóricas de quizás las tres grandes corrientes de pensamiento que han delineado escenarios a futuro para la administración pública. Desde la mirada neoliberal, aquí denominada Dogma Vigente, se cuestiona el exceso de temas en los que el aparato burocrático tiene injerencia proponiendo centrar las energías en la Seguridad, la Justicia, la cuestión Hacendaria, y en ciertas ocasiones la Infraestructura.

Por su parte, la social democracia, también conocida como Camino Sinuoso, en disidencia con la propuesta neoliberal, sostiene que es el ciudadano quien debe decir los temas en agenda en cada contexto. La estructura burocrática pasaría en este sentido a ser reemplazada por un modelo de gobernanza en red donde la sociedad civil tendría el papel protagónico.

Una tercera posición sustentada por valores nacionales y populares, denominada Regreso al Futuro, destaca la necesidad de fortalecer las instituciones estatales. Desde esta mirada, el Estado debe ser quien lidera el proceso social, interviniendo en una extensa variedad de contenidos acordes con las demandas sociales, pero además desde un organigrama concentrado.

Queda claro que cualquiera sea el camino recorrido a futuro por la administración pública estará influido por los relatos que de ella se construyan. Allí en cada debate probablemente se pueda rastrear una mirada sobre las formas en que se divide el trabajo, los mecanismos de coordinación a implementar y los contenidos específicos que se organizan dentro de la configuración estructural. Este artículo intentó ser un breve aporte en esa dirección.



### III. Bibliografía

- Abal Medina, J., & Cao, H. (2012). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Buenos Aires: Ariel.
- Bertranou, J. (2020). Mitos y falacias frecuentes de la gestión pública. *Estado Abierto*, 5(1), 83-106.
- BID. (2016). América Latina y el Caribe 2030: escenarios futuros. Washington D.C., Estados Unidos: Atlantic Council, BID.
- Blutman, G., & Cao, H. (2017). De Dogmas Vigentes, Caminos Sinuosos y Regresos al Futuro. Escenarios estatales, con un soslayo a América Latina y la Argentina. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 14-36.
- Blutman, G. E., Cao, H., Aubain, F. G., Bisurgi, F., Chirino, C., González Galmarini, F., Greco, D., Levy, M., Páez Arenas, A., Rodrigo, R. (2023). *Materia Estado. El future del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. INAP.
- Campos Ríos, M. (2022). El Estado en la era meta. Del Estado inteligente al Estado inmersivo. CLAD.
- Cao, H., y Levy, M. (2023). El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 34-45.
- Cordeiro, J. L. (20 de diciembre de 2012). Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios. The Millennium Project. Obtenido de <https://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/2030.pdf>.
- Coutinho, M. (2018). De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina. Grupo de Investigaciones en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.
- Farías, A. (2017). Marginalidad y procesos de diferenciación social: desigualdades del mundo del trabajo latinoamericano. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 59-80.
- Franco, J., & De Mendoza, Á. (2008). Evolución del pensamiento en administración. En M. Vicente, & J. Ayala, Principios fundamentales para la administración de organizaciones (págs. 49-115). Buenos Aires: PEARSON.
- Hintze, J. (2007). Modelos organizativos y redes institucionales. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.
- Iacoviello, M., e Iturburo, M. S. (2014). Planificación (¿estratégica?) de recursos humanos en los gobiernos latinoamericanos en Walter, J., y Pando, D. (Comp.), Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público, SAAP.
- Inayatullah, S. (2022). Creando historias transformadoras. En A. Grimson, Libro abierto del futuro (págs. 13-22).
- Levy, M. (2023). Recent Implications of Administrative Change and Fragmentation in Bureaucratic Autonomy Withing National Public Administration in Argentina. Ponencia presentada al 27th World Congress of Political Science. Buenos Aires, Argentina.
- Medina Vázquez, J., Becerra, S., & Castaño, P. (2015). Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mintzberg, H. (1995). La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Ariel Economía.
- Nacke, M., & Cellucci, M. (2013). La planificación estratégica: herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local. Buenos Aires: CIPPEC.
- Neffa, J. C. (2018). Pasado, presente y futuro de la relación salarial en Argentina en De la Garza Toledo, E. (Ed), El futuro del trabajo en América Latina, 37-100, OIT.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. Estudio cedes.
- Oszlak, O. (2002). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. Ponencia presentada en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Santo Domingo, República Dominicana.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, (11), 11-56.
- Oszlak, O. (2012). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Trabajo presentado en el panel "Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones", XVIII Congreso Internacional del CLAD. Montevideo, Uruguay.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*.
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. INAP.
- Páez Arenas, A., Chirino, C., Bisurgi, F., y Rodrigo, R. (2023). Los desafíos sociotécnicos digitales para el desarrollo de las administraciones públicas futuras. *Cuadernos del INAP [CUINAP]*, 4(111).
- Rey, M. (2014). Hacia una administración pública para el Estado democratizador. *APORTES*, 18(30), 127-140.
- Vilas, C. M. (1997). La reforma del Estado como cuestión política. *Política y cultura*, (8), 147-185.

