

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

La estructura de la Administración Pública Nacional argentina

Una mirada del pasado reciente
y de sus posibles escenarios futuros

Horacio Cao y Melina Levy

112

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

La estructura de la Administración Pública Nacional argentina

Una mirada del pasado reciente
y de sus posibles escenarios futuros

Horacio Cao y Melina Levy

112

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1 El devenir de la estructura de la APN argentina entre 1983 y 2019	12
2 Algunas ideas acerca del futuro de la macroestructura del Estado argentino	29
Consideraciones finales	39
Referencias bibliográficas	43
Anexo	45

La estructura de la Administración Pública Nacional argentina. Una mirada del pasado reciente y de sus posibles escenarios futuros



**Horacio
Cao**

Codirector del programa de investigación sobre el futuro del Estado que se desarrolla en la Unidad de Prospectiva y Escenarios (UPEF). Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Administrador gubernamental. Magíster en Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) de España. Doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA).



**Melina
Levy**

Investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) y maestranda en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la UNLaM.

Resumen

Uno de los grandes desafíos que afrontará la Administración Pública Nacional argentina del futuro es, sin lugar a duda, la coordinación organizativa. Si bien se llevaron adelante muchos estudios sobre sus determinantes políticos, económicos y culturales, han sido escasos los trabajos sobre los aspectos organizacionales que se ponen en juego en el diseño organizativo subyacente a la macroestructura estatal.

En este texto se analizan las transformaciones que experimentó la *línea media* de la Administración Pública Nacional argentina desde 1983 hasta 2019. Para el abordaje de este estudio, se empleó un conjunto de herramientas teóricas desarrolladas por Mintzberg (1995). Con el fin de visualizar los posibles escenarios con vistas a 2030 de la *línea media*, se realizó un análisis sistemático y organizado de las opiniones recopiladas en 25 entrevistas a especialistas en la temática y de un grupo focal en el que algunas/os participaron.

Palabras clave

Estructura organizativa, línea media, división del trabajo, coordinación organizacional, escenarios a futuro.

Abstract

One of the most significant future challenges that Public Administration at the national level in Argentina will face is organizational coordination. Several pieces of research have been carried out about its political, economic, and cultural determinants paying less attention to the administrative aspects beyond it.

This paper seeks to analyze the main transformations that the middle line of the Public Administration at the national level in Argentina has

experienced between 1983 and 2019 applying the concepts developed by Mintzberg (1995). Its possible future scenarios to 2030 was recollected from a systematic and organized analysis of specialists viewpoints covered in twenty-five interviews and a focus group activity. Therefore, not only is the past under examination but also its potential future.

Key words

Organizational structure, division of labor, organizational coordination, middle line, future scenarios.

Introducción¹

La creciente preocupación por el futuro de las administraciones públicas que manifiestan reconocidos especialistas ha reorientado el debate de la literatura especializada hacia el entendimiento y la modelización de un futuro en el que se esperan cambios significativos.

Como destacan Blutman y Cao (2022) en un análisis prospectivo publicado recientemente, una de las dimensiones donde este desafío será central se vincula con la coordinación organizativa y, desde ahí, con las estructuras organizacionales.

Si bien existen distintos análisis sobre las estructuras, estos se han nutrido de sus determinantes políticos (Hintze, 2001), presupuestarios (Diéguez *et al.*, 2019) y culturales (Felcman y Blutman, 2020), sin reparar, en la mayoría de los casos, en los elementos técnico-organizacionales.

Como consecuencia, este trabajo se propone analizar las estructuras² a partir de un conjunto de herramientas teóricas desarrolladas por Mintzberg (1995), que se aplican tanto a las transformaciones que la Administración Pública Nacional (APN) argentina experimentó desde 1983 hasta 2019 como a los posibles escenarios futuros.

Esta mirada sobre la APN no pretende desconocer la incidencia que las coyunturas y los determinantes señalados ejercen sobre la organización

1 Este trabajo es parte de una investigación más amplia realizada en el marco de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros del INAP que coordinan Horacio Cao y Gustavo Blutman.

2 Como se verá, se dirige al análisis del organigrama básico de las autoridades políticas y operativas de la APN argentina. Si bien la literatura especializada ha conferido menor atención al devenir de este segmento, en relación con otras dimensiones de las administraciones públicas, recientes investigaciones, como la que llevaron adelante Christensen y Lægreid (2007), ponen de relieve la importancia de estudiar los procesos de transformación experimentados por este segmento.

de los procesos de trabajo. Por el contrario, se busca complementar los enfoques mencionados desde una lectura de la estructura como una valiosa herramienta de gestión sometida a múltiples tensiones, entre las que se destaca el nivel creciente de complejización social y del entorno en general.

La metodología que se empleó en esta investigación es mixta: combina el análisis estadístico propio de la metodología cuantitativa con el análisis de contenido (leyes de ministerio y normativa específica) y de veinticinco entrevistas semiestructuradas realizadas a expertas/os con experiencia en gestión e investigación de las estructuras organizativas, tanto de la administración central como de la descentralizada, junto a una actividad de grupo focal conformada a partir de una muestra no probabilística de especialistas en el tema. De esta forma, se logró obtener información sobre el devenir de la macroestructura estatal y de los escenarios probables hacia 2030³.

Este trabajo está organizado en dos grandes secciones: en la primera, se presenta el enfoque metodológico elegido y las particularidades de la estructura organizacional de la APN. Además, se expone el análisis de sus transformaciones desde el último retorno a la democracia hasta el 2019. Luego, se aborda la creciente complejización de la macroestructura (compatible con la notable inflación del aparato estatal y sus niveles de especialización) y su contracara más visible: la estabilidad de los mecanismos de coordinación.

3 En este trabajo se presenta un conjunto de avances preliminares realizados en el marco de la Unidad de Prospectiva y Escenarios Futuros (UPEF), guiados por una metodología prospectiva que se propone modelizar escenarios probables a futuro; en este caso, vinculados a la estructura de la APN argentina a partir de un análisis sistemático y organizado de la información disponible y de las/os especialistas en la temática (Blutman y Cao, 2022).

En la segunda sección, se describen los posibles escenarios futuros del diseño organizativo en cuestión y se suma el aporte de las/os especialistas en la temática. Para concluir, se resaltan los principales resultados obtenidos.

1

El devenir de la estructura de la APN argentina entre 1983 y 2019

Una lectura organizacional en clave mintzberiana

Debido a que la APN argentina como organización será examinada desde un enfoque particular, en esta sección se precisan las herramientas analíticas aplicadas.

Se parte de entender a la estructura de cualquier organización como la suma de todas las formas en que se dividen y coordinan las tareas. Dentro de ella, el organigrama básico, objeto del presente estudio, es el conformado por la cadena de directivas/os de autoridad formal (Mintzberg, 1995).

El diseño organizacional diversificado en distintos *entegramas* (representación gráfica de cada unidad orgánica en la estructura formal) refleja la diferenciación de los procesos de trabajo, también denominada «especialización». Este proceso se compone de una dimensión vertical, es decir, jerárquica; y otra horizontal, es decir, dentro de un mismo nivel decisorio (Gilli, 2007).

La especialización, una de las consecuencias del nivel de complejidad organizacional, produce una fuerte tensión. Por un lado, en cada unidad se destinan esfuerzos y recursos a la realización de un acotado número

de tareas; por otro lado, se pierde la capacidad de conocer, comprender y coordinar la totalidad de los procesos de trabajo que se llevan a cabo dentro de la organización.

Debido a las consecuencias que trae aparejada la división del trabajo, se torna imprescindible el diseño de mecanismos de coordinación que aporten coherencia a la organización. En ese sentido, Mintzberg (1995) identifica tres tipos de mecanismos de integración utilizados por las organizaciones:

- LA ADAPTACIÓN MUTUA: en este caso, la coherencia organizativa se logra a partir de la comunicación informal.
- LA SUPERVISIÓN DIRECTA: donde el control y la planificación se expresan a través de la especialización vertical, que implica determinar una/un responsable a cargo de la distribución y la supervisión de las tareas.
- LA NORMATIVA: puede establecer y regular desde el tipo de producto que se espera o la forma de los procesos en sí mismos, hasta las habilidades requeridas para desarrollar las tareas.

Estos mecanismos suelen implementarse de forma complementaria dentro de las organizaciones, aunque en diferentes proporciones. De igual forma, una misma organización podría modificar la proporción de adaptación mutua, supervisión directa y normalización a lo largo del tiempo. Por esta razón, a continuación, se indaga en el devenir de la división del trabajo y en los mecanismos de coordinación implementados en la APN argentina desde 1983 hasta 2019.

Las particularidades de la APN argentina

Una forma de observar el nivel de complejidad de la estructura de cualquier organización es por medio del análisis de su tamaño y su nivel de especialización (Rodríguez, 2005). Sin embargo, las administraciones públicas son organizaciones «extra-ordinarias», por lo tanto, para observar el nivel de complejidad de su estructura, se requieren algunas precisiones previas.

Para empezar, en la APN argentina deben diferenciarse los tres poderes de gobierno (Legislativo, Judicial y Ejecutivo). A su vez, dentro del Poder Ejecutivo se encuentran las unidades de la administración centralizada, de las empresas públicas y de los organismos que integran la administración descentralizada.

Respecto de la estructura de la administración central, en 2019, cada ministerio contenía cadenas jerárquicas que incluían dos niveles políticos (1. secretarías y 2. subsecretarías), y tres operativos (1. direcciones generales y nacionales, 2. direcciones simples y 3. coordinaciones). Además de ministerios, existían las secretarías presidenciales. Estas unidades comparten —hasta el presente— jerarquía y rango con los primeros, aunque tienden a especializarse en brindar asesoramiento al Ejecutivo. Por su parte, la cadena jerárquica de nivel político solo incluye un nivel (el de subsecretario).

Por un lado, dentro de la administración central se encuentra una unidad que tiene por función la promoción de la coordinación del conjunto de la APN: la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Esta funciona como un *primus inter pares* dentro del gabinete⁴, si bien, como

⁴ En la primera sección de este trabajo, la JGM se contará como un ministerio para dar cuenta de las transformaciones en términos de complejidad de la macroestructura nacional.

señalan Coutinho (2018) y Páez Arenas (2021), la normativa relativa a su creación y su funcionamiento resulta ambigua a la hora de definir su posición en la estructura.

Por otro lado, la administración pública descentralizada está compuesta por un conjunto heterogéneo de organismos que, de acuerdo con su naturaleza jurídica, gozan de una autonomía diferenciada del poder central: los organismos descentralizados, desconcentrados y autárquicos (Alessandro y Gilio, 2010). Algunos descentralizados y autárquicos presentan particularidades notables relacionadas con, por ejemplo, la capacidad de disponer de presupuesto propio. Sin embargo, todos ellos tienen en común la independencia del Sistema Administrativo Financiero (SAF) de los ministerios en cuya órbita se encuentran (Instituto Nacional de la Administración Pública [INAP], 2021). Esto les garantiza, en líneas generales, niveles elevados de autonomía.

Por su parte, las empresas estatales gozan de mayor autonomía y de un régimen jurídico diferenciado.

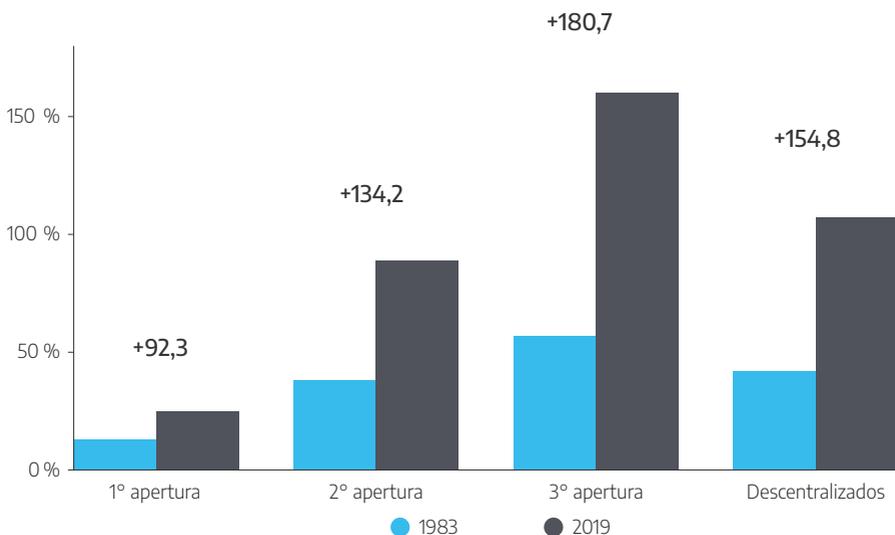
Entonces, con el mapa de las unidades que componen la APN es posible emprender el recorrido hacia el pasado reciente de esta organización tan particular.

Variaciones en el tamaño del organigrama de la APN

Como se mencionó, un indicador del nivel de complejidad de toda organización es el tamaño. Al comparar la cantidad de unidades que conformaban la APN argentina en 2019 con la de 1983, se aprecia un notable crecimiento. Siguiendo a Cao (2019), este período es relevante porque involucra tres modelos de gestión bien diferenciados: el desarrollista,

el neoliberal y el nacional y popular, lo que hace posible registrar continuidades transversales a cada uno de ellos. En este caso en particular, la tendencia expresa la proliferación de unidades.

Gráfico 1. Evolución de la cantidad de unidades de la APN entre diciembre de 1983 y diciembre de 2019



Fuente: elaboración propia con base en Blutman y Cao (2022)

En el Gráfico 1 se aprecia el crecimiento que tuvieron las unidades de la administración central y descentralizada entre 1983 y 2019. La primera apertura —ministerios y secretarías presidenciales— aumentó en un 92,3 %; la segunda apertura —secretarías ministeriales— en un 134,2 %; y la tercera apertura —subsecretarías— en un 180,7 %.

Al desglosar el incremento de unidades de la primera apertura, se observa que, hasta 1994, se mantuvo vigente la restricción constitucional que limitaba la cantidad de ministerios a ocho (artículo 87 de la Constitución

nacional), con lo cual, la primera apertura creció al ritmo de las secretarías presidenciales. Durante la última reforma constitucional, se eliminó la restricción y se habilitó el aumento de posiciones ministeriales por medio de la Ley de Ministerios.

Desde ese entonces, las secretarías presidenciales—que, recordamos, tienen funciones diferenciadas de las ministeriales— no han superado las cinco posiciones ministeriales, y el aumento de la primera apertura ha tomado como base el incremento en la cantidad de ministerios. No es casualidad, en este sentido, que la segunda apertura se haya mantenido estable hasta la reforma constitucional, dado que las secretarías presidenciales no cuentan con segunda apertura. De ellas dependen únicamente subsecretarías.

Por su parte, el número de organismos descentralizados y autárquicos que conforman la administración descentralizada se ha incrementado en un 154 % en el mismo período, cuestión no menor dentro del análisis de la complejidad organizacional, en especial, si se tiene en cuenta que este tipo de unidades goza de elevados niveles de autonomía.

La especialización organizativa

En este apartado se esboza una historia de la especialización horizontal y vertical de la APN argentina tomando como base las transformaciones experimentadas por el gabinete ministerial entre 1983 y 2019.

Especialización horizontal

A partir del análisis de la antigüedad de las primeras aperturas es posible hacer una primera aproximación al tema.

Al observar las distintas leyes de ministerio, se aprecia la existencia de un conjunto de funciones que se han mantenido estables desde hace más de un siglo y medio, cuando ocurrió la sanción de la Constitución de 1853: Interior, Relaciones Exteriores; Economía, Defensa y Educación.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1898 —que amplió de cinco a ocho el número máximo de ministerios— fue común que se incorporara al organigrama estatal el actualmente denominado Ministerio de Obras Públicas. Desde mediados del siglo xx, se sumaron los ministerios de Salud y Trabajo.

A pesar de las variaciones en la denominación, la misión, la visión y la competencia, las funciones enumeradas parecen tener consolidada su continua aparición como unidades dentro de la primera apertura⁵.

En 1983, a partir del importante hito del cambio constitucional de 1994, se incorporaron nuevos contenidos al Gabinete nacional: la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), los ministerios 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.

Un cambio notable, quizás el más importante del período, fue la creación de la JGM en 1995. Según destaca Gené (2012), esta jefatura absorbió funciones que se concentraban en el Ministerio del Interior. De esta forma, se separó la coordinación vertical (articulación de diferentes niveles del Estado) en manos de Interior, de la coordinación horizontal dentro del nivel nacional, en manos de la JGM.

⁵ Tanto Salud como Trabajo perdieron la categoría ministerial en 2018. Este proceso se extendió durante pocos meses, lo cual convalidó su carácter marcadamente excepcional.

Una parte de las creaciones ocurridas durante el período que se analiza conformaron un proceso de especialización horizontal.

En 1992, el Ministerio de Justicia se separó del Ministerio de Educación. El área de Ciencia, Tecnología e Innovación se integró a Educación en 2003; luego, en 2007 se separó de este y se consolidó como ministerio.

Por su parte, los ministerios de Seguridad (2010) y de Transporte (2015) fueron unidades del Ministerio del Interior; la primera subsecretaría en 2003 y, la segunda secretaría en 2011.

Las funciones que, en la actualidad, se concentran en el Ministerio de Desarrollo Productivo y en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca formaron parte del Ministerio de Economía.

Del Ministerio de Obras Públicas surgió el actual Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, el cual había sido una subsecretaría del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios hasta 2003. Tanto el Ministerio de Turismo como el de Cultura han sido especializaciones del Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte.

En otros casos, hubo procesos de creación de nuevas unidades paralelamente a la adopción por parte del Estado de nuevas funciones y el desarrollo de políticas públicas *ad hoc*. Se trata de trayectorias sinuosas, que implican muchas veces caminos de creación y de subsunción en otras áreas.

El Ministerio de Medio Ambiente ingresó a la estructura como área de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en 1973, pero, como destacan Gutiérrez e Isuani (2013), esa secretaría fue desmantelada durante la última dictadura cívico-militar. En 1987 se incorporó la Subsecretaría

de Política Ambiental a la Secretaría General de presidencia; en la década de 1990, se convirtió en Consejo dependiente de presidencia y, en 1991, se creó la Secretaría presidencial de Recursos Naturales y Ambiente Humano, posteriormente absorbida por la JGM. En 2015 adquirió el estatus de ministerio.

Una situación similar ocurrió con el actual Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, cuyas áreas —hoy agrupadas bajo ese ministerio— reconocen antecedentes provenientes de las áreas de Desarrollo Social y de Salud. Como en el caso anterior, en los años noventa, más precisamente en 1992, se creó el Consejo Nacional de las Mujeres, donde se incorporaron las funciones de la Subsecretaría de la Mujer. Este consejo se transformó en 2017 en el Instituto Nacional de la Mujer y en 2019 en el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad.

La descripción realizada brinda ejemplos de los dos procesos que explican el aumento de primeras aperturas: incremento de la especialización horizontal e instalación de nuevos temas en la agenda del gabinete presidencial.

Especialización vertical

En relación con la cantidad de niveles jerárquicos en que se divide el proceso de trabajo en la APN, se visualiza que, en el ámbito político, han permanecido estables desde 1983 hasta 2019. De esta forma, se mantienen las tres instancias históricas: ministerio, secretaría y subsecretaría.

En el caso de las jerarquías en los niveles operativos, a lo largo de estas décadas ocurrieron diferentes cambios que implicaron distintas modalidades de conducción. En el siglo XXI se produjo el ocaso de las jefaturas departamentales y la consolidación de las figuras de directora/or

nacional o general y las direcciones simples. A partir de 2015, se agregó la posición de coordinadora/or, dentro de un régimen de «cargos funciones ejecutivas» (Gráfico 2).

Gráfico 2. Especialización vertical de la línea media del Estado argentino en 2019



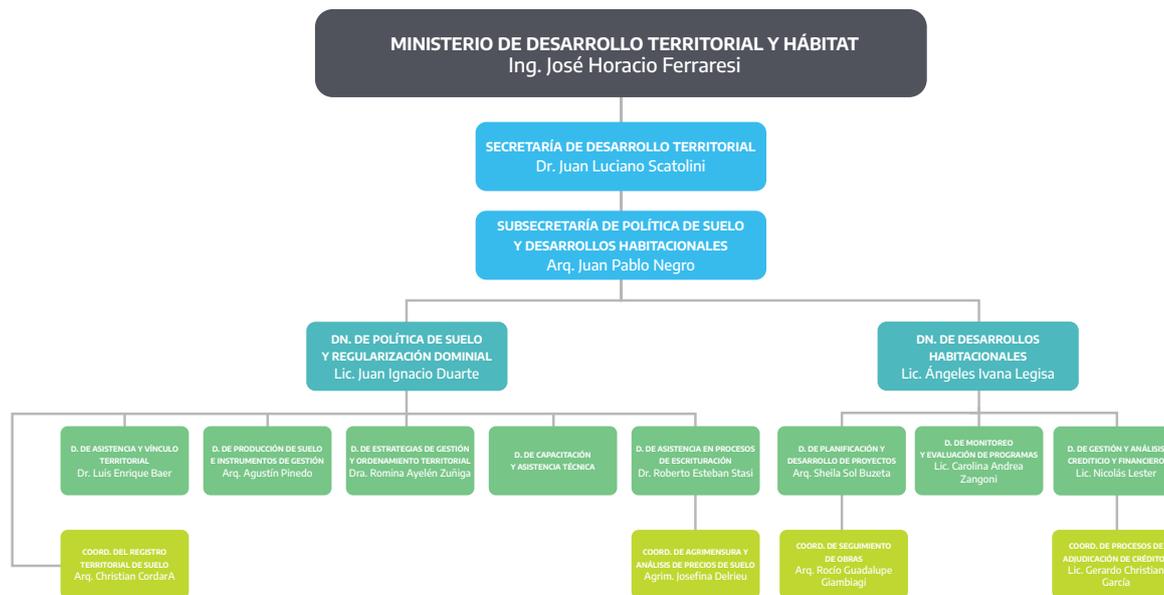
Referencias: conducción política (celeste), conducción operativa (magenta)
 Fuente: elaboración propia con base en Mintzberg (1995)

En el Gráfico 2, donde se dividen las categorías jerárquicas en tres niveles tradicionales (*ápice estratégico*, *línea media* y *nivel operativo*), se expone la forma típica en que se organizan los niveles políticos y directivos dentro de una jurisdicción de la APN. Como se puede apreciar, los niveles

se organizan de forma ramificada y respetan el criterio de la unidad de mando, es decir, según el cual una unidad recibe órdenes de aquella que se encuentra en la posición inmediatamente superior.

Este esquema, que se observa tanto en las jurisdicciones del organigrama estatal de 1983 como en el actual, pone de relieve que el notable incremento en las unidades que configuran el organigrama de la APN no se tradujo en un aumento de los niveles de especialización vertical.

Gráfico 3. Niveles de especialización vertical de la Subsecretaría de Política de Suelo y Desarrollo Habitacionales*



*Se presenta la totalidad de las posiciones dependientes de la Subsecretaría y las unidades superiores

Fuente: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/>

En el Gráfico 3 se ejemplifica el grado de especialización vertical con base en la Subsecretaría de Política de Suelo y Desarrollos Habitacionales, que depende del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, unidad incorporada recientemente a la primera apertura de gobierno. En la figura se despliegan la totalidad de las posiciones que dependen de la Subsecretaría y sus superiores jerárquicos, el citado ministerio y la Secretaría de Desarrollo Territorial (de estas dos posiciones dependen, respectivamente, otras secretarías y subsecretarías, que no se mencionan para no complejizar el gráfico).

En síntesis, se registra una notable diferencia entre la variación de los niveles de especialización horizontal, incrementados desde 1983 hasta 2019, y la estabilidad de los niveles de especialización vertical. Esto sugiere que tanto la incorporación de contenidos como la concentración de recursos utilizados para su gestión no habría sido acompañada por una transformación, al menos en el plano formal, de la gestión de la toma de decisiones, la asignación de tareas y la supervisión de estas. Para profundizar en este análisis, se exploran los mecanismos de coordinación puestos en práctica durante el período analizado.

La coordinación. Una tensión histórica dentro de la APN

La contracara de las transformaciones que ponen de manifiesto el nivel de complejidad de la macroestructura estatal, en términos de tamaño y especialización desde 1983 hasta 2019, es la permanencia de las estrategias de coordinación implementadas en el orden organizativo.

Como se mencionó, desde el enfoque mintzberiano, se entiende que la coordinación se alimenta de tres mecanismos principales, potencialmente complementarios: la supervisión directa, la adaptación mutua y la normativa.

De la estabilidad que presenta la especialización vertical de la administración central en el período estudiado (expresado en la permanencia de las cadenas jerárquicas dentro de la *línea media*), se puede inferir que una de las formas privilegiadas de organizar la distribución de tareas y efectuar el control de su cumplimiento ha sido la supervisión directa. Al respecto, una/o de las/os especialistas señala:

La planificación y presupuestación ha sido y es vertical, no interministerial. Me parece que sigue operando de forma tradicional. Descreo de que haya habido cambio. Hay un gran desafío, una estructura bastante inflada respecto de lo que fue hasta hace no tanto y un escaso trabajo de coordinación en paralelo (Entrevistada/o 15)⁶.

En sintonía con este análisis, se destacaría la tendencia histórica de replicar el esquema jerárquico típico⁷ incluso en temáticas que, según el juicio de algunas/os expertas/es, podrían dar mejores resultados si se gestionaran de forma transversal: «Cada vez que aparece una política transversal, como Medio Ambiente, se crea un ministerio, una unidad organizativa y se enquistas» (Entrevistada/o 1). Esta mirada es complementada por la siguiente hipótesis: «Ese tipo de temáticas renuncian a la autonomía que les daría tener otro formato para ganar en visibilidad, cuando se convierten en ministerio» (Entrevistada/o 2).

6 Con el objetivo de garantizar el anonimato de las/os entrevistadas/os, se las/os identifica solo con categorías numéricas. De todas formas, en el Anexo se encuentra el listado de las/os especialistas consultadas/os.

7 En la historia de la administración central argentina no se observan con frecuencia experiencias de diseños matriciales —trabajadores o unidades que dependan de más de un superior— adhocráticos o de redes.

En términos de gestión transversal, de acuerdo con la última reforma constitucional, la figura que debería concentrar tales funciones es la JGM. En la historia de esta unidad ha sido frecuente que parte de sus recursos fueran destinados a la ejecución de políticas públicas y a la realización de otras actividades en detrimento de las actividades de coordinación. Al respecto se señala que,

... el rol de la JGM en la nueva Constitución era, como bien se decía en las conversaciones de la época (cuando fue creada), de *primus inter pares*. Pero su rol era coordinar y no ejecutar políticas. En este sentido, los primeros años de la JGM trabajó con muchos gabinetes de coordinación. Se le sumó en algún momento Función Pública porque era una secretaría que asistía a la Presidencia de la Nación y tenía un rol de aplicar políticas transversales. Con los años, el rol de la JGM se fue desvirtuando y comenzó a ejecutar políticas y dejó de tener su rol de ministro coordinador. Que era el rol, en mi opinión, más fuerte que tenía el jefe de ministros, un rol de ministro coordinador, de definición de cuáles son las políticas públicas prioritarias, el consenso entre los distintos ministros y es quien rinde cuentas ante el Congreso (Entrevistada/o 1).

Sin embargo, la creación de la JGM parece haber potenciado un conjunto de unidades responsables de la proliferación de normativa tendiente a otorgar coherencia a los procesos de trabajo: los órganos rectores⁸. Si bien el peso que han ganado estos órganos aún puede ser insuficiente para combatir la fragmentación del aparato estatal, las/os especialistas creen que podría continuar —y en la mayoría de los casos, que es deseable— la tendencia al fortalecimiento de estos órganos rectores en el futuro.

8 Al respecto, la mirada de las/os entrevistadas/os expresa una interesante tensión: para algunas/os la normalización de los procesos de trabajo, productos y habilidades es un claro indicador del nivel de rigidez que manifiesta el aparato estatal que, además, se encuentra inmerso en un entorno crecientemente complejo, mientras que para otras/os es una instancia vital para garantizar el cumplimiento del Estado de derecho hacia el interior de la APN.

Por el contrario, buena parte de las/os entrevistadas/os destaca el escaso margen que se le ha conferido a la adaptación mutua dentro de la administración central argentina. En esa línea, algunas/os consideran que «siempre ha estado mal visto desde los funcionarios que haya comunicación informal entre las áreas» (Entrevistada/o 22).

Por otra parte, en relación con la articulación entre la administración central y la descentralizada los lazos de coordinación resultan ser menos evidentes. La dinámica de supervisión jerárquica ejercida dentro de la administración central se diluye en el espacio de los organismos descentralizados y autárquicos.

Algunas/os entrevistadas/os resumen la desarticulación referida en expresiones como «los descentralizados hacen lo que quieren en parte porque no dependen, sino que orbitan dentro de los ministerios» (Entrevistada/o 5).

Al parecer la supervisión directa se ha visto complejizada por enlaces jerárquicos menos claros que los que operan dentro de la administración central. Los organismos descentralizados presentan grados de autonomía respecto de la normativa dispuesta por la JGM que, en general, les ha permitido eludir esas exigencias. En tanto, la comunicación informal, o adaptación mutua, ha resultado significativa en pocas ocasiones, dependiendo mayoritariamente de los perfiles consultados.

De lo presentado se deduce que las estrategias implementadas para mejorar los niveles de articulación dentro de la APN, es decir, dentro de la administración central y entre esta y la descentralizada, han presentado variaciones menores entre 1983 y 2019.

Más allá de la creación de la JGM como instancia de coordinación horizontal, y de la proliferación de normas regulatorias de la actividad pública, los productos y los comportamientos, la coordinación ha sido ejercida, en general, por medio de la supervisión directa. No se han explorado diseños organizativos alternativos ni se ha promovido la integración con la administración descentralizada.

Algunas ideas acerca del futuro de la macroestructura del Estado argentino

En esta sección se exploran los escenarios, con vistas a 2030, de la macroestructura de la APN argentina sobre la base de las opiniones que expresaron las/os especialistas consultadas/os.

El ejercicio de pensar el diseño organizativo que probablemente adoptará la estructura de la APN argentina en 2030 constituyó un desafío para las/os especialistas.

Es de destacar el papel que desempeñó la herramienta de grupo focal en este proceso, pues el debate permitió el surgimiento de acuerdos parciales sobre ciertos puntos importantes tanto de la división como de la coordinación del trabajo en la APN.

Las diferencias fueron analizadas con el eje puesto en la mirada que expresan respecto del probable tamaño, el nivel de especialización, el rol de la JGM y los mecanismos de coordinación, tanto dentro de la administración como en su relación con los organismos descentralizados.

Cabe resaltar que los escenarios configuran sistemas que, a grandes rasgos, pueden asociarse a los tres abordajes que distintos trabajos han asimilado como las ideologías en disputa en el escenario

político/institucional/organizacional del Estado argentino (Cao *et al.*, 2017) y que se proyectan hacia el futuro (Blutman y Cao, 2019).

Primer escenario probable 2030⁹

El primer escenario probable se basa en una profundización de las tendencias hacia la descentralización y agencialización de la actividad estatal, lo que causa una reducción de la cantidad de posiciones dentro de la primera apertura. En palabras de una/un entrevistada/o:

Para mí vamos hacia un modelo de menos cantidad de ministerios. Tampoco los cinco iniciales que había en la Constitución de 1853, pero los 20 que tenemos ahora es medio inoperante. Cuando uno piensa en agencializar, el Estado va creando estas agencias y va achicando los ministerios a los cuales estas agencias le van comiendo funciones. Si creas una agencia de seguridad, achicas todo lo que tiene que ver con seguridad como administración centralizada (Entrevistada/o 25).

En este escenario, la situación descentralizadora sumada a los cambios tecnológicos permitiría disminuir la especialización vertical; por ejemplo, reducir la cantidad de niveles jerárquicos, como resultado se logra una configuración organizativa más horizontal y flexible.

Adicionalmente, este esquema se complementaría con la participación de actores no estatales en las iniciativas públicas, poniendo en juego un marco organizativo cercano a lo que se conoce como el modelo estricto de gobernanza,

9 En Cao *et al.* (2015) y en Cao y Blutman (2022) se asocia este escenario con visiones socialdemócratas y con herramientas de gobernanza estricta.

... frente al fracaso de la autoridad jerárquica tradicional como mecanismo coordinador aparece el planteo de cómo buscar coordinar con los actores sin los cuales no se pueden pensar iniciativas públicas. Me parece que en el futuro está la idea de gobernanza como coordinación gubernamental incorporando además actores no estatales diversos, no solo empresas, también organizaciones sociales, y demás (Entrevistada/o 9).

Aun así, la fragmentación y la dificultad de coordinación permanecerían, en la medida en que no se refuerce el rol coordinador de la JGM. Decisión que parecería depender de grandes acuerdos políticos, teniendo en cuenta que, por un lado, crecería la proporción de agencias y, por otro, los niveles de autonomía que estas ostentan junto con la participación de actores no estatales. Esto se debe a que, si bien se reduciría la cantidad de ministerios, sus funciones no derivarían hacia la sociedad civil, sino que serían absorbidas por agencias estatales flexibles y con alto grado de autonomía.

En ese sentido, algunas/os especialistas consideran probable que la JGM comience a establecer controles por metas, en la terminología de Mintzberg (1995) *de productos*, como vimos en la primera sección, en detrimento de los controles por procesos.

Segundo escenario probable 2030¹⁰

En un enfoque alternativo, la macroestructura del Estado argentino permanecería sin grandes alteraciones respecto de las formas en que se dividen y se coordinan las tareas.

10 En los textos citados, se asocia este escenario con visiones populistas y con herramientas neoweberianas.

En ese sentido, se observa como improbable que, vista la demanda ciudadana y de actores de interés sobre la intervención estatal, las autoridades estén dispuestas a pagar el costo político que tendría la degradación de cualquier contenido que ha logrado institucionalizarse en la primera apertura. Al respecto, una/o entrevistada/o comenta:

Es difícil pensar que pueda haber grandes cambios. ¿Quién se animaría hoy a sacarle rango de ministerio a temas como ambiente y género? El costo político que implica hacer eso es muy elevado, no veo a ninguna/o funcionaria/o tomando esa decisión (Entrevistada/o 17).

Adicionalmente, se señala que, debido a la continuidad del nivel de especialización horizontal de la APN, se esperaría poca variación en los niveles de diferenciación vertical. La coordinación continuaría teniendo un componente elevado de supervisión directa, un elemento vinculado al Estado de derecho y, como tal, crítico en el accionar estatal¹¹.

En todo caso, con el objetivo de superar los problemas existentes, se plantea una doble estrategia:

1. Diferenciar las tareas estatales gubernamentales de servicios de las de gobierno; mientras que en las primeras se podrían incorporar técnicas más flexibles, en las segundas se debería asumir el costo de su necesaria burocratización¹².
2. Dotar a la Administración Pública de valores adicionales a los de cumplimiento de las normas. En este sentido, una/un especialista destaca lo siguiente:

11 No en vano es un elemento sustancial del derecho administrativo en las democracias contemporáneas.

12 Aunque en este último ámbito se plantea que los avances en inteligencia artificial y automatización permitirían reducir los problemas de desvío de objetivos, sobrerregulación y rigidez, típicos en los sistemas burocráticos.

La horizontalidad no es viable en una estructura burocrática y la Administración Pública Nacional es y será burocrática en el futuro y entonces será vertical por definición en el futuro también. El problema no es ese (...), sino que actualmente el burócrata no es responsable por el producto de su trabajo sino solo por hacer lo que la norma indica (Entrevistada/o 21).

Como se aprecia en el testimonio, no todas/os las/os especialistas consideran que el nivel de especialización vertical es el nudo conflictivo de la coordinación. De hecho, como se mencionó, existe cierto consenso entre quienes suscriben a las proyecciones de este escenario respecto de la necesidad de mantener estructuras burocráticas, altamente especializadas y formalizadas para dar sustento a las exigencias propias del Estado de derecho.

Aun así, encuentran que las tensiones producidas por esquemas que generan cierta rigidez, especialmente en contextos complejos y cambiantes, requieren atención. Las formas ideales de mejorar la coordinación de esquemas rígidos resultan notablemente heterogéneas. Una de ellas es la posibilidad de trabajar en el compromiso del servicio civil respecto de los objetivos que las/os funcionarias/os a cargo de los niveles políticos definen dentro de cada gestión.

En relación con la función de coordinación de la JGM, algunas/os especialistas prevén que esta particular unidad continuaría compartiendo ese rol con Hacienda. Visiones más sofisticadas dentro de este mismo modelo promueven aumentar sustancialmente la capacidad de la JGM para la planificación y el control de los procesos sustantivos y de apoyo dentro del gabinete. En palabras de una/un especialista:

Ojalá que tenga un rol más de coordinación, me parece que depende mucho del estilo de presidente, es una cuestión que es difícil separar del estilo de quien gobierna. Aun cuando haya necesidad, porque en un gobierno de coalición es fundamental establecer reglas para la toma de decisiones, eso aumenta la necesidad de coordinación. La variable determinante ahí es el estilo presidencial (Entrevistada/o 15).

Como sostuvieron las/os entrevistadas/os, los sofisticados desarrollos TIC —particularmente, en términos de inteligencia artificial (IA) y robótica— podrían facilitar la coordinación dentro de la APN argentina en el futuro y, en particular, potenciar/facilitar el rol coordinador de la JGM. No obstante, se sostiene que las nuevas tecnologías organizacionales por sí solas no tendría capacidad de transformar la dinámica de funcionamiento de la APN ni el rol de la JGM: se trata de un proceso complejo que presenta importantes aristas políticas y de construcción institucional.

Finalmente, respecto de la articulación entre la administración central y los organismos descentralizados y autárquicos, es en este escenario donde el tema adquiere un carácter clave y problemático. En términos generales, se considera que sobre las estructuras descentralizadas existe una mirada «romántica», porque resultan tan rígidas y fragmentadas como las unidades de la administración central, pero son mucho más caras y están menos sujetas a las directivas de las autoridades políticas.

Las/os especialistas identificadas/os con este enfoque consideran que debe construirse una nueva forma de relacionarse con las unidades que no son parte de la administración centralizada. De esta forma, señalan que «para los descentralizados viejos siempre fue y va a seguir siendo un poco el “que la administración central haga lo que quiera, yo sigo haciendo lo que quiero”» (Entrevistada/o 2).

En suma, más allá de las heterogeneidades propias de la administración descentralizada, es necesario repensar las iniciativas emprendidas por los descentralizados y terminar con su tendencia a autonomizarse y funcionar como entes que no articulan sus objetivos con el resto del Estado.

En este aspecto, cabe destacar que el conjunto de expertas/os considera improbable el crecimiento de la administración descentralizada. Esto se debería a que, en el mundo, en general y, en la Argentina, en particular, la tendencia a crear organismos de este tipo se habría diluido. En este sentido se expresa:

Creo que el impulso hacia la creación del organismo executor se perdió en el mundo. Fue una moda y no veo una corriente de opinión que diga armémosle contrato de desempeño al director de descentralizado, hagamos un concurso, si no paso en los noventa menos va a pasar ahora (Entrevistada/o 15).

Tercer escenario probable 2030¹³

Un tercer escenario se desarrolla en el marco de una baja sustancial del gasto público y de los temas en los que se involucra el Estado. En consecuencia, en este escenario se prevé que el diseño organizativo se simplifica tanto en el nivel de especialización como en las dinámicas de coordinación.

Aquí confluyen dos tipos de miradas. Por un lado, el de las/os especialistas con posiciones doctrinarias, que consideran que el accionar estatal obtura el desarrollo individual y, por otro lado, el de quienes consideran que esto ocurrirá más allá de las visiones y los valores, debido a la escasez de recursos que podría afrontar la APN en el futuro próximo.

¹³ En los textos citados, se asocia este escenario con visiones neoliberales y con herramientas de la Nueva Gerencia Pública.

Aparte de esta reducción, existe cierto consenso en que habrá determinados contenidos estratégicos de gran relevancia, como la problemática ambiental, que bajo ninguna circunstancia podrán desarticularse.

El mundo entró en una profunda crisis ambiental por resolver. Sin ambiente no hay nada y, cuando pensamos el empleo del futuro, tiene que ser desde otro paradigma ambiental. Se puede combatir la pobreza desde una perspectiva sustentable. Vamos hacia eso en todo Latinoamérica (Entrevistada/o 24).

Más allá de estos casos puntuales, las/os especialistas identificadas/os con este enfoque consideran que la configuración organizativa cambiaría tanto en la cantidad de temas sobre los que se ocuparía como en la forma de encararlos. Es decir, cuestiones históricamente desafiantes —como el desempleo— seguirán siendo parte de la agenda estatal, pero las políticas dentro de las cuales se gestionarían esas temáticas cambiarían radicalmente, con una inserción estatal más global y menos territorial.

En relación con el grado de especialización de la macroestructura del futuro, se prevé la disolución de los niveles jerárquicos al igual que del diseño en unidades que institucionalizan la especialización horizontal. Este cambio sería posible en el marco de una reducción vertical de las dimensiones y las funciones de las estructuras estatales. Además, esta reducción permitiría construir estructuras matriciales y *ad hoc* al dejar fluir los comportamientos organizacionales que ya han instalado las nuevas tecnologías, que flexibilizan tareas, tiempos, lugares de trabajo y sistemas de control.

De esta forma, la coordinación transversal comenzaría a nutrirse cada vez más de la adaptación mutua y tornaría el diseño organizativo más flexible y coherente. Al respecto, se expresa que

Ha surgido una fuerte demanda de nuevos mecanismos, como gobierno abierto, que se basan en otro tipo de coordinación. Frente a eso se avanza en pensar en equipos de trabajo polivalentes y coordinación entre áreas. Por ahora eso viene muy lento, pero seguro va a marcar el futuro (Entrevistada/o 20).

En este escenario, el papel de la JGM no resulta del todo claro. Eventualmente podría ser crucial como herramienta para ejercer, junto con el área de Hacienda, un control presupuestario que garantice disciplinar las tendencias «naturales» hacia la expansión estatal. Pero, por el contrario, otras/os consideran que la supervisión directa, junto con la normalización, sería ampliamente superada por la adaptación mutua, lo que vuelve casi irrelevante la discusión en torno de esta unidad.

De igual modo ocurre con la distinción entre administración central y administración descentralizada. Lo crucial en este enfoque, en primer lugar, es su reducción vía liquidación o eventual privatización; en segundo lugar, es establecer mecanismos para que estas unidades no sean espacios de fuga de recursos. Una vez alcanzados estos objetivos, las estrategias descentralizadoras pueden ser parte virtuosa de este escenario, ya que permiten formatos más flexibles y ágiles.

Los elementos constitutivos de los tres escenarios de la macroestructura estatal de 2030 se exponen en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Escenarios de la estructura de la APN en el futuro

Escenarios futuros probables 2030			
	Escenario 1 Gobernanza estricta	Escenario 2 Neoweberiano	Escenario 3 Nueva Gerencia Pública
Nivel de complejidad	Menor especialización vertical (descentralización y mayor participación de la sociedad civil)	Tamaño y especialización en niveles similares a los actuales	Reducción del tamaño APC (correlativamente, de la especialización vertical y horizontal)
Coordinación	Redes flexibles con participación de actores no estatales	Basado en el liderazgo político, con supervisión directa y normalización	Se basa en la adaptación mutua
Rol de la JGM	Eventualmente se fortalece para coordinar agencias.	Fuerte y centrado en la coordinación transversal	Centrado en la disciplina presupuestaria
Articulación APC*-OD**	Crecimiento de la proporción y libertad de acción de descentralizados y agencias	Recentralización relativa	Privatizaciones y control presupuestario. Aceptable para el remanente

*Administración Pública Central (APC)

**Organismos Descentralizados (OD)

Fuente: elaboración propia según las exposiciones de las/os entrevistadas/os y participantes del grupo focal

Consideraciones finales

Este trabajo tuvo como objetivos, por un lado, analizar las transformaciones que el organigrama de la Administración Pública Nacional argentina ha experimentado desde 1983 hasta 2019; por otro, delinear posibles escenarios futuros hacia 2030 a partir del análisis sistemático y organizado de las perspectivas recopiladas en veinticinco entrevistas realizadas a especialistas en la temática y una actividad de grupo focal.

En relación con el análisis de la historia reciente de la macroestructura estatal, se observó que tanto el tamaño como el nivel de especialización horizontal aumentaron considerablemente. Si bien el nivel de especialización vertical—expresado en la cantidad de niveles jerárquicos que institucionalizan las jurisdicciones del gabinete— ha permanecido relativamente estable, la inflación de unidades y diferenciación de los contenidos implicó un incremento significativo de la complejidad organizativa de la APN argentina. Este fenómeno, reflejo de la normativa, encuentra consenso entre las/os especialistas entrevistadas/os.

Respecto de la contracara teórica del tamaño y la especialización organizativa, en términos de Mintzberg (1995), *división del trabajo*, se pudo apreciar que las dinámicas de coordinación dentro de la APN—como ocurre en casi todos los Estados contemporáneos— se nutrió fuertemente de la supervisión directa y la normalización para organizar y controlar los procesos de trabajo.

De esta forma, el esquema organizativo cada vez más complejo, que involucra la participación de un mayor número de actores con niveles de autonomía diversos, que, además, debe responder a las exigencias de un entorno cambiante y heterogéneo hacia afuera, así como del

propio Estado de derecho hacia adentro de la Administración pública, no varió sustancialmente respecto de los mecanismos de coordinación implementados.

El resultado de esta tensión entre el nivel de complejidad y los enlaces y las dinámicas de integración parecería ser un grado de rigidez, fragmentación, incomunicación y ausencia de coherencia del conjunto estatal que es destacado de manera creciente por las/os especialistas en el análisis organizacional de las administraciones públicas en el nivel global.

Como no podía ser de otra manera, frente a ello, los diferentes escenarios que se postulan para 2030 tienden a reflejar las necesidades de profundos cambios.

En cada caso, las respuestas a las preguntas y consignas elaboradas presentaron particularidades, pero también consensos a partir de los cuales se modelizaron tres escenarios probables de la estructura orgánico funcional de la APN argentina hacia 2030, en relación con el nivel de complejidad, los mecanismos de coordinación, el rol de la JGM y la articulación entre la administración central y la administración descentralizada.

No casualmente, estos tres escenarios parecen bastante emparentados con otros trabajos en los que se tradujeron, de forma estilizada, la manera en que las diferentes corrientes de opinión y fuerzas políticas postulan su mirada sobre la cuestión estatal.

De los tres escenarios probables 2030, dos de ellos (gobernanza estricta y Nueva Gerencia Pública) parten de un supuesto de contracción del tamaño y especialización horizontal de la APN argentina. Estos mismos escenarios, igualmente, predicen una reducción respecto del nivel de

complejidad de la macroestructura estatal del futuro, dado que esto le permitiría ganar en flexibilidad y horizontalidad. Sin embargo, en términos de coordinación, tienen posturas disímiles. Mientras la visión más ligada a la Nueva Gerencia Pública considera que la supervisión directa —institucionalizada en niveles jerárquicos— no desaparecería, la visión de gobernanza estricta enfatiza el componente de adaptación mutua orientando la estructura hacia un diseño en red con escasa presencia de niveles de control y planificación formalizados.

El tercer escenario, vinculado a un abordaje neoweberiano, sostiene cambios en la arena organizacional que permitan mantener —en temas y profundidad— el actual nivel de intervencionismo estatal.

Desde esta perspectiva, se considera que la burocracia es intrínseca al Estado de derecho, por lo tanto, el futuro mantendría una configuración estructural jerarquizada, en términos de especialización vertical similar al presente, aunque con mayor capacidad de articulación tanto a través de cambios culturales como de la utilización de nuevas tecnologías organizacionales.

Acerca del papel de la JGM, en tanto unidad coordinadora por excelencia, se observa un relativo consenso en los tres escenarios en cuanto a la necesidad de fortalecer sus funciones de coordinación. En suma, si bien cada uno de los escenarios aporta ingredientes particulares a la hora de pensar las necesidades de articulación, en todos ellos se suponen que la JGM podría ganar centralidad.

Respecto de la articulación entre la administración central y la administración descentralizada, los escenarios resultan completamente heterogéneos. Un escenario parte del supuesto del incremento de la proporción de agencias ejecutoras de políticas públicas y la incorporación de actores

no estatales. Otro escenario señala la necesidad de superar la situación de «empate» que existe entre ambas dimensiones, donde ninguna logra conducir al conjunto. Y un tercer escenario apunta a su reducción y control presupuestario.

Finalmente, es preciso señalar que el debate respecto de las interpretaciones del pasado, así como las posibles condiciones de la estructura orgánico funcional de la APN argentina del futuro, no se agota en absoluto en este análisis. Aun así, se destaca que entre los consensos registrados en las entrevistas realizadas no solo se encuentra la necesidad de continuar examinando este sistema clave que es el diseño organizativo del Estado en tanto nudo conflictivo presente y futuro, sino también el enfoque elegido. La presencia de elementos y perspectivas organizacionales parece inaugurar un nuevo camino de reflexiones para la Administración Pública.

Referencias bibliográficas

- Alessandro, M. y Gilio, A. (2010). Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (48), 149-174.
- Blutman, G. y Cao, H. (2022). Escenarios futuros del Estado y la administración pública. *El Estado del mañana. Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. INAP.
- Cao, H., Rey, M. y Laguado Duca, C. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina (1958-2015)*. Prometeo.
- Cao, H. (2019). Los cambios en las funciones de los Estados provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario. *Estado Abierto*, 3(2), 79-98.
- Coutinho, M. E (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*, 5(98-110), 477-492.
- Diéguez, G., Zuvanic, L., Rubio, J. y Valsangiacomo, A. (2019). *GPS del Estado. Cuánto y cómo cambió el sector público nacional*. CIPPEC.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado, *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(18).
- 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*. Granica.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, XVI(2), 539-564.
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*.
- Hintze, J. (2001). *Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados* [Ponencia]. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.
- Hintze, J. (2007). *Modelos organizativos y redes institucionales* [Ponencia]. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

Instituto Nacional de la Administración Pública (2021). *Informe Trimestral de Estructuras del Estado*, 4 (1).

Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Economía.

Páez Arenas, A. (2021). La Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Un análisis desde la teoría de los roles directivos de Henry Mintzberg. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 68 (2).

Rodríguez, D. (2005). *Diagnóstico organizacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile. Alfaomega Grupo Editor.

Anexo

Listado de entrevistadas/os

Entrevistada/o	Pertenencia institucional
Graciela Tocci	Jefa del Departamento de Análisis Técnico Organizativo
Félix Sabaté	Exconsultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Carmen Sycz	Exdirectora nacional de la Oficina Nacional de Innovaciones de Gestión (ONIG)
Diana Becchi	Directora nacional de Diseño Organizacional (DNDO)
Marisa Alfiz	Exsubsecretaria de Coordinación Presupuestaria
Victoria von Storch	Jefe de Recursos Humanos en Integración Energética Argentina S.A.
Jorge Hintze	Director de Tecnologías para la Organización Pública (TOP)
Jimena Baron	Docente en la Universidad de San Andrés (UdeSA)
José María Gasparín	Exinvestigador asociado en el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)
Martín Alessandro	Exdirector de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)
Fernando Jaime	Excoordinador de la Unidad de Análisis Estratégico de Gestión
Andrés Gilio	Exsubsecretario de Gestión y Empleo Público
Alejandro Estevez	Exsubsecretario del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)
Oscar Comito	Técnico en prospección minera de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
Ruth Zagalsky	Administradora gubernamental y secretaria de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP)
Fernanda Clancy	Exdirectora nacional de la Oficina Nacional de Innovaciones de Gestión (ONIG)

Entrevistada/o	Pertenencia institucional
María Eugenia Coutinho	Docente en la Universidad de San Andrés (UdeSA)
Jorge Depetris	Asesor de dirección en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
Federico Matías Rapp	Director de Estudios e Investigaciones en Registro Nacional de las Personas (Renaper)
Aldo Isuani	Exsecretario de Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social
Adrián Gargicevich	Responsable de articulación en la Red de Investigación en Extensión en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
Sofía Conrero	Directora de la Maestría en Gestión Política en la Universidad Católica de Córdoba (UCC)
Mariana Chudnovsky	Profesora del Departamento de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México
Gustavo Dufour	Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), docente en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y codirector de <i>Postdata</i> , revista de reflexión y análisis político
Manuel Ignacio Girbal Grimoldi	Gerente operativo de Estructuras del Gobierno en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Listado de participantes del grupo focal

Entrevistada/o	Pertenencia institucional
Carmen Sycz	Exdirectora nacional de la ONIG
Jorge Hintze	Director de TOP
Martín Alessandro	Exdirector de Investigaciones del INAP
Andrés Gilio	Exsubsecretario de Gestión y Empleo Público
Ruth Zagalsky	Administradora gubernamental y secretaria de la AAEAP
Sofía Conrero	Directora de la Maestría en Gestión Política en la UCC
Liza Macri	Directora nacional de Diseño Organizacional (DNDO), Jefatura de Gabinete de Ministros

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 112 - 2023

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Eugenia Caragunis

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

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 INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

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 reproducir prejuicios y estereotipos que promuevan la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

Los Cuadernos del INAP 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 a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Enero 2023



Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina