



ÁREA DE ESTADO Y GOBIERNO
Programa de Gestión Pública
Julio 2018 **Análisis**
206

GPS del Estado: radiografía de 2017-2018

José Gasparin | Gonzalo Diéguez

El Estado argentino está expandiendo sus fronteras de funcionamiento desde 2003. Con el gobierno de Cambiemos, el crecimiento de la estructura del sector público a nivel nacional se sostuvo. Aunque el número de organismos bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) se mantuvo estable, el tamaño del gabinete aumentó: en 2015, se ubicó entre los más numerosos de América Latina y alcanzó un máximo histórico. Este aumento y el de sus estructuras –secretarías, subsecretarías, direcciones nacionales y generales- parecen responder a la necesidad de una mayor división del trabajo para distribuir los costos asociados a la implementación de políticas públicas.

Ahora bien, ¿qué cambió en la estructura del Poder Ejecutivo en la gestión Cambiemos con respecto a la que dejó el Frente para la Victoria en 2015? Por un lado, la estructura formal creció, mientras que los cargos políticos fuera de nivel se redujeron. En los dos primeros años de gobierno este número pasó de 2.203 a 3.252, y con el Decreto 174/2018 solo quedaron 590 cargos fuera de nivel.

Por el otro, se utilizaron dos mecanismos para compensar estos cambios: las Unidades Retributivas (UR) y las Unidades de Proyectos Especiales (UPE). Las primeras ponen recursos a disposición de los ministros para asignar en forma discrecional al personal del Estado. Las segundas son unidades temporarias para gestionar planes, programas y proyectos de carácter transitorio y excepcional. En 2018 se crearon 19 UPE en la órbita del PEN que fueron ocupadas por personas que

solían desempeñar cargos políticos. Así, mientras que la distribución de las UR entre los diferentes ministerios es una compensación monetaria para los ministerios, la proliferación de las UPE compensa el recorte de cargos.

Las capacidades del personal organizacional y en particular de la Alta Dirección Pública son decisivas para superar los desafíos de coordinar una estructura estatal más grande. Hubo en esta gestión algunos esfuerzos en la planificación de los recursos humanos –tales como la integración de los sistemas de administración de recursos humanos y los controles de presentismo-, pero los avances en la gestión del rendimiento y desarrollo del empleo público han sido escasos. El porcentaje de directivos públicos que cumplía con los requisitos exigidos por la norma para el acceso a cargos jerárquicos se redujo de 32% a 18% entre 2015 y 2017. Asimismo, mientras que en 2015 el 72% del total de personas que componían la Alta Dirección Pública eran profesionales, en 2017 esta participación cayó al 66%. Así, la modalidad de ocupación de estos cargos continúa siendo discrecional, deteriorando el espacio directivo.

Los recursos humanos cumplen un rol central en el desempeño gubernamental: son un ancla institucional que brinda efectividad al sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho, pero también contribuyen al desarrollo económico y social. Las deudas pendientes en este terreno seguirán afectando la efectividad y el funcionamiento del Estado en la medida que no sean atendidas.

RESUMEN EJECUTIVO

Cambios en la organización gubernamental nacional

Desde el 2003 a la fecha, el Estado argentino expandió sus fronteras de funcionamiento, cuyo correlato fue el notable crecimiento de la estructura del sector público a nivel nacional. Según datos de GPS del Estado, entre 2003 y 2015 se crearon 6 nuevos ministerios, 25 organismos descentralizados, 20 nuevas universidades y 15 empresas estatales. A su vez, el número de trabajadores aumentó: se crearon aproximadamente 300.000 puestos, lo que representó un crecimiento relativo del 63% (Diéguez y Gasparin, 2016).

Luego del cambio de gobierno en diciembre de 2015, la expansión del andamiaje organizacional, entendido como la colección de instituciones públicas y su estructura organizacional, continuó pero con un ritmo y una composición diferente. Aunque no se registran cambios significativos en el número de organismos descentralizados (OD), universidades públicas ni en las empresas y sociedades del Estado (SE), **la expansión estuvo concentrada en el número de ministerios – Administración Central (AC) – y en el número de reparticiones dentro de su órbita.** En este sentido, el tamaño del gabinete se incrementó significativamente: alcanzó su máximo histórico desde el regreso a la democracia y se posicionó entre los gabinetes más grandes de América Latina¹. Estos

cambios ubicaron al gabinete de Argentina dentro de los países de la región con mayor cantidad de ministerios.

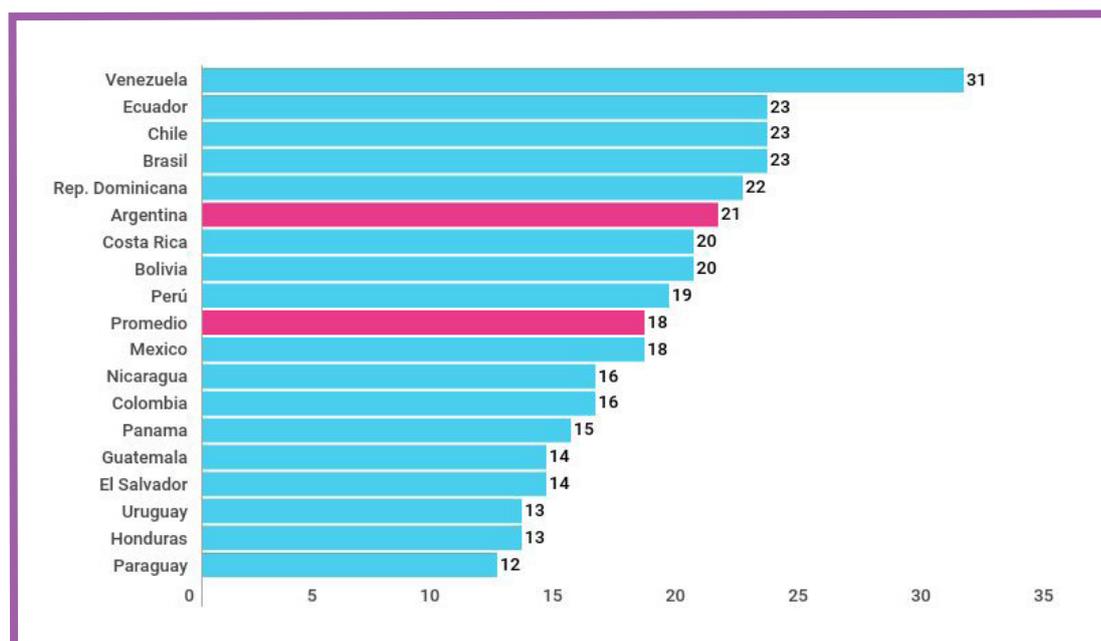
Ahora bien, ¿cuáles son los factores que explican una mayor estructura organizacional? ¿Por qué motivos se da continuidad a su crecimiento? Aunque estructurar una organización involucra administrar y balacear una serie de tensiones, el entorno donde opera una organización constituye un factor crucial en la dimensión y composición organizacional (Duncan, 1979). Así, en un entorno complejo y dinámico, una mayor división del trabajo (diferenciación) y colaboración entre las unidades organizacionales (integración) contribuyen a mejorar el rendimiento organizacional (Lawrence y Lorsch, 1986).

Con el cambio de gobierno en 2015 predominó la estrategia de mayor división del trabajo, focalizada en el área económica. En particular, la división del área económica distribuyó la gestión de la política económica en seis ministerios: (1) Hacienda; (2) Finanzas; (3) Energía y Minería; (4) Producción; (5) Agroindustria; (6) Transporte. La expansión de las áreas económicas responde, en buena medida, a la jerarquización de áreas que previamente estaban bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. De esta manera, con un amplio gabinete económico más descentralizado el gobierno apostó por una estrategia que permite la especialización y mayor adaptación a los cambios y complejidades del entorno (Lawrence y Lorsch, 1986; Mullins, 2010).

Crecimiento del gabinete

Gráfico 1.

Tamaño de gabinete según número de ministerios en América Latina (2017)



Fuente: CIPPEC sobre la base de datos publicados en sitios oficiales de cada país.

Nota: Bolivia y Panamá cuentan con el Ministerio de Presidencia.

¹ Como señala Coutinho (2008), hasta la reforma de 1994, la constitución establecía un número fijo de ministerios.

Los desafíos de coordinar una mayor estructura organizacional

Ahora bien, una mayor estructura organizacional plantea enormes desafíos en materia de coordinación y articulación de políticas públicas, especialmente por la tensión que se genera entre una mayor división del trabajo y la integración de estas actividades. Las experiencias de otros países muestran que un gabinete más grande puede reducir el desempeño organizacional al traer problemas por la superposición de funciones, la distribución de responsabilidades y la divergencia de objetivos y estrategias.

En la Argentina, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) tiene entre sus responsabilidades –definidas en la Constitución Nacional– las tareas de integración a través de la coordinación y articulación de las actividades gubernamentales. Entre ellas, el Art. 100 establece que la JGM es responsable de ejercer la administración general del país. Desde la llegada de Cambiemos al gobierno el rol de la JGM en la gestión gubernamental se fortaleció. En este sentido, las instancias de coordinación tuvieron su expresión en la conformación de gabinetes sectoriales – donde participan los ministros y las Autoridades Superiores del PEN – y encuentros que permitieron definir estrategias gubernamentales y sincronizar agendas en los máximos niveles políticos.

De todas formas, la articulación y coordinación de políticas públicas también debe estar presente en los niveles medios y operativos de la Administración Pública Nacional

(APN), porque es precisamente allí donde se encuentran los responsables de gerenciar las políticas públicas.

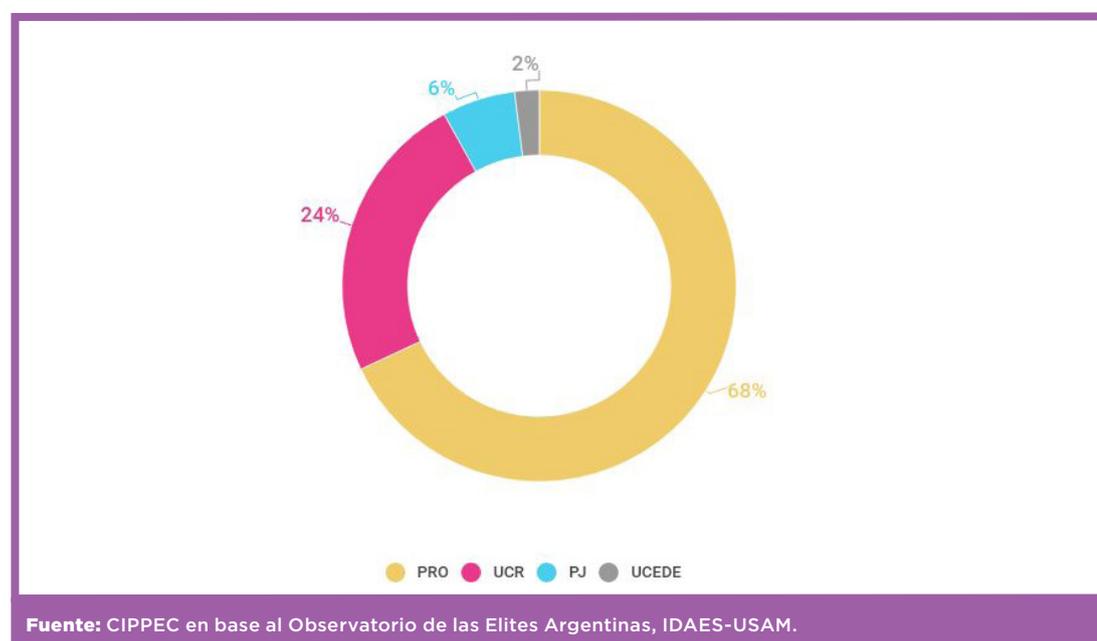
Además, como sugiere Repetto (2005), la articulación y coordinación efectiva requiere, entre otras cosas, un sistema de reglas de juego (formales e informales) a través de los cuales los actores involucrados encuentren fuertes incentivos para cooperar. Al respecto, no ha habido avances significativos en la generación de reglas, mecanismos estandarizados y procedimientos que permitan apuntalar el creciente número de unidades de gestión dentro de la órbita del PEN. Así, aunque proliferaron los gabinetes sectoriales y los encuentros de colaboración, los mecanismos de articulación y coordinación organizacional no fueron modificados para dar respuesta al creciente número de dependencias en el PEN.

Tensiones: el crecimiento de la estructura

La estructura gubernamental es un espacio en el que se distribuye no solo el trabajo, sino también donde se reparte el poder. La Constitución Nacional dota al presidente con un amplio margen de discrecionalidad para estructurar y designar funcionarios. Así, el primer mandatario puede utilizar las designaciones ministeriales como pago a sus socios electorales, como instrumento para promover la colaboración de organizaciones sectoriales y movimientos sociales, o bien, como instrumento para comprometer a los líderes partidarios a reunir mayorías en el Congreso Nacional.

Gráfico 2.

Porcentaje de funcionarios con participación en partidos políticos (2016)



Sin embargo, la evidencia muestra que la composición del gabinete en Argentina no responde primariamente a una recompensa a los socios políticos electorales (Pomares et al., 2014). Esta lógica continuó con el cambio de gobierno: por un lado, solo el 17% del total de cargos políticos (considerando ministros, secretarios y subsecretarios) fueron distribuidos a dirigentes con trayectoria partidaria, es decir, aquellos que poseen participación partidaria comprobada; por el otro, 32% de estos fueron la recompensa a los socios electorales (Canelo y Castellani, 2016). Más aún, la evidencia sugiere que, desde el retorno a la democracia, los ministros del gabinete cuentan con escasa legitimidad política propia, en tanto solo un pequeño puñado de ellos tuvieron cargos electivos previos (Pomares et al., 2014). Con el cambio de gobierno, esta tendencia continuó: solo 8 sobre un total de 21 ministros tuvieron cargos electivos previos, es decir, menos de un 30%.

A su vez, el diseño organizacional también está determinado por la estrategia gubernamental. En este sentido, el gobierno buscó dar respuestas graduales a los desafíos económicos, sociales y políticos, y un gabinete numeroso permite repartir los costos asociados al desgaste que supone el reordenamiento económico y social promovido por el PEN. A diferencia de las estrategias de shock donde los costos son absorbidos de una sola vez y para siempre por una autoridad gubernamental, una estrategia como la que implementó el gobierno de Cambiemos desde su llegada al PEN requiere de una variedad de voceros que vayan asumiendo su desgaste.

En este sentido, como sugiere Martínez-Gallardo (2011), los presidentes cuentan con las designaciones como una herramienta para enfrentar contextos complejos. Con un mayor gabinete, los presidentes cuentan con más recursos para designar funcionarios y, de esta manera, hacer frente a un entorno complejo. Más aún, un mayor gabinete también brinda la posibilidad de realizar más recambios en el gabinete para amortiguar los costos políticos y relajar tensiones propias de la gestión gubernamental.

Pero, aunque un mayor gabinete permite distribuir costos políticos en un mayor número de voceros, también dificulta el cumplimiento de uno de los principales objetivos de este gobierno: la reducción del déficit fiscal. La evidencia empírica sugiere que un gabinete más amplio está asociado a presiones sobre el déficit fiscal. Entre otros, Perotti y Kontopoulos (2002), Wehner (2010) y Gasparin (2017) muestran, para un gran número de países, que un mayor número de ministros aumentan el gasto público y/o el déficit fiscal.

El gasto público es, entre otras cosas, el resultado de una competencia entre los ministros por obtener la mayor cantidad de

recursos públicos para financiar la gestión de su cartera. La tensión entre el tamaño del gabinete y el déficit fiscal surge cuando cada miembro del gabinete busca maximizar el presupuesto de su cartera: esto puede generar incrementos significativos del gasto público a nivel agregado y, con ello, aumentos significativos del déficit². Así, si bien un mayor gabinete contribuye a distribuir los costos de una estrategia gubernamental gradual en un mayor número de voceros políticos, también puede obstaculizar la reducción del déficit fiscal.

De esta manera, un mayor andamiaje organizacional parece responder a la necesidad de una mayor división del trabajo para afrontar un entorno complejo y dinámico, pero también para distribuir los costos asociados a la implementación de políticas públicas. En otras palabras, el crecimiento organizacional responde a una lógica dual que involucra componentes políticos y técnicos en la gestión y administración de la APN, que no está exenta de tensiones y desafíos para lograr una mayor efectividad gubernamental.

Cambios y continuidades en el aparato estatal 2016 - 2018

A principios del 2016 la estructura del sector público a nivel nacional continuaba creciendo de manera significativa, en especial, en la órbita de la administración pública centralizada: se crearon cinco nuevos ministerios, elevando la cantidad de ministerios de 18 a 22. Actualmente, con la fusión del Ministerio de Comunicaciones dentro del Ministerio de Modernización, el número total asciende a 21 (**Gráfico 1**).

Este gabinete presidencial de mayor tamaño se tradujo en la creación de un andamiaje organizacional más voluminoso con el establecimiento de nuevas estructuras en los niveles de secretarías y subsecretarías (elevando el número total a 85 y 207 respectivamente), lo que representó un incremento del orden del 25% del universo de cargos políticos (Autoridades Superiores) entre 2015 y 2017.

Sin embargo, no solo creció el andamiaje formal dentro de la estructura estatal. Con el cambio de gobierno también proliferaron los cargos extraescalafonarios³ (EE) como instrumentos para designar personal político fuera de la estructura formal. Entre 2015 y 2017 se crearon 1.049 cargos EE en toda la Administración Pública Nacional, que representaron un crecimiento porcentual del 50%. Estos cargos se concentraron en las áreas políticas de la APN: la Jefatura de Gabinete

² Esto ocurre cuando los ingresos públicos se mantienen constantes o crecen a un menor ritmo que el gasto público.

³ Son cargos que no se encuentran dentro de la estructura jerárquica formal (no se rigen por el Sistema Nacional de Empleo Público) y tienen un grado de jerarquía equivalente a niveles de secretarías, subsecretarías y coordinaciones.

de Ministros explicó el 31% del aumento y Presidencia el 22% del total de cargos; pero también en el ministerio de Modernización que explicó el 11% de los 1.049 cargos EE creados.

En la misma sintonía, se expandió el espacio directivo dentro de la estructura organizacional. Este espacio, conformado por las direcciones nacionales y generales, se denomina Alta Dirección Pública (ADP)⁴ cuyas funciones incluyen la gestión estratégica y operativa de la organización estatal. Más aún, la ADP es el cuerpo de agentes públicos que actúa como vaso comunicante entre las autoridades políticas – denominadas Autoridades Superiores – y la burocracia o personal técnico-operativo (Zuñanic, 2016; Zuñanic y Diéguez, 2016). Con la nueva administración se crearon 121 nuevas direcciones nacionales y 16 direcciones generales, y la ADP pasó de estar compuesta por 432 directivos a estar compuesta por 569.

En resumen, con el cambio de gobierno los cargos políticos explicaron el crecimiento en el número de posiciones dentro de la órbita estatal, en particular, a través del fuerte incremento en los cargos fuera de nivel. Entre 2015 y 2017 se crearon 1.111 cargos políticos, de los cuales 62 fueron en la estructura formal y

1.049 fuera de nivel. En total, el incremento relativo fue del 45%. Por su parte, la ADP tuvo un crecimiento absoluto de 137 cargos y un incremento relativo del 31%.

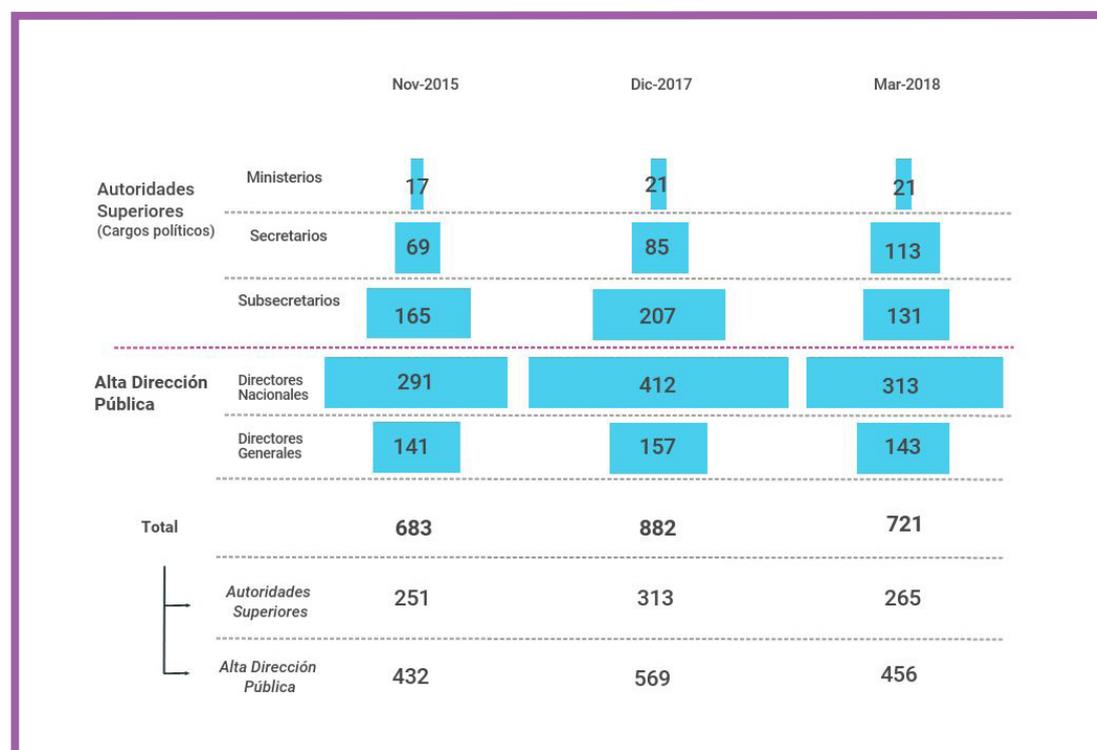
El Decreto N°174/2018: cambios organizacionales

En marzo de 2018 se publicó el Decreto N° 174/2018 con el cual el gobierno buscó racionalizar la estructura estatal. El decreto estipuló una reingeniería organizacional que implicó el recorte del número de cargos políticos y la disminución del peso de la política en las cuentas públicas. Este decreto tuvo a su vez el propósito dinamizar la gestión⁵ al reducir la intermediación política entre la toma de decisiones a nivel político y el espacio directivo, en particular, reduciendo el número de subsecretarías.

Así, en 2018 se redujo considerablemente el número cargos dentro del PEN respecto a 2017. En términos

Gráfico 3.

Evolución en la estructura organizacional de la Administración Central (2015-2018)



Fuente: CIPPEC sobre la base del Boletín Oficial.

4 Si bien la ADP comprende aquellos funcionarios que cuentan con funciones ejecutivas, en el presente trabajo solo se consideran a los directores nacionales y generales de la administración central. Estos últimos, representan los máximos niveles jerárquicos de la ADP y, en particular, aquellos cargos responsables de gestionar simultáneamente estratégicamente y operativamente las políticas públicas.

5 De acuerdo al Decreto N° 174/2018, entre los propósitos del cambio organizacional, se encuentra: “establecer una nueva conformación organizativa de los niveles políticos, basado en criterios de racionalidad y eficiencia que posibiliten una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes”.

Contracción organizacional

de su composición, el recorte en el número de cargos políticos fue mayor al del espacio directivo: mientras que la ADP se contrajo un 20%, el total de puestos políticos lo hicieron en 75%. En este sentido, la reducción de los cargos políticos se concentró en las posiciones fuera de nivel: explicaron el 98% del total de la reducción de los cargos políticos, mientras que la baja en la estructura formal solo explicó el 2%.

De esta manera, la expansión en el número de cargos políticos entre 2015 y 2017 y su contracción entre 2017 y 2018 estuvo explicado básicamente por los cargos fuera de nivel. Al respecto, mientras en los dos primeros años de gobierno el número de cargos extraescalafonarios pasó de 2.203 a 3.252, a partir del Decreto 174/2018 solo quedaron 590 cargos fuera de nivel.

A su vez, la racionalización de cargos políticos fue heterogénea entre los ministerios, y se concentró en aquellos ministerios con una mayor estructura organizacional. En particular, el mayor recorte se produjo en los ministerios de Producción, Jefatura de Gabinete, Hacienda, Salud y Desarrollo Social que es, precisamente, donde el andamiaje organizacional era más voluminoso (**Gráfico 4**). Por el contrario, en los ministerios de Ambiente y Espacio Público, Ciencia y Tecnología, Cultura y Turismo donde el número de cargos políticos era considerablemente menor, los recortes resultaron mínimos.

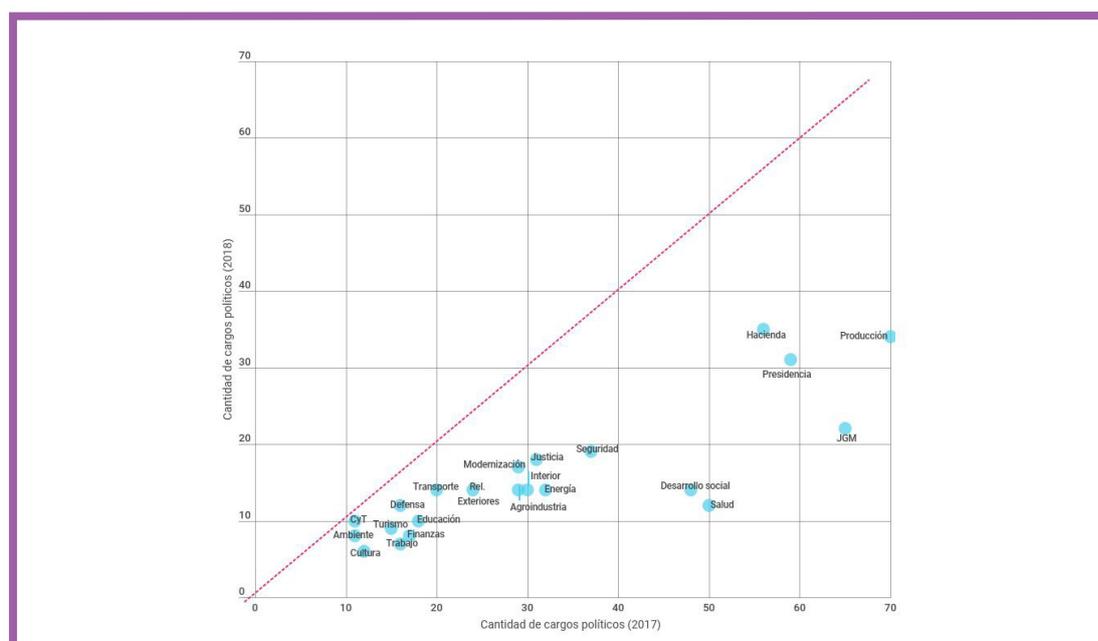
La economía política de los cargos políticos

Esta reingeniería organizacional generó mecanismos de compensación que buscaron atenuar los costos asociados al recorte de cargos políticos. Esta “economía política de los cargos políticos” contó con dos instrumentos básicos: las Unidades Retributivas (UR) como mecanismo de compensación monetaria, y las Unidades de Proyectos Especiales (UPE) como estructuras organizacionales transitorias.

Por un lado, las Unidades Retributivas (UR) son complementos monetarios de los que disponen las Autoridades Superiores para asignar arbitrariamente y por diferentes motivos a personas que desempeñan sus actividades bajo la órbita ministerial. Mediante la Decisión Administrativa N° 267/2018 de la JGM se derogó la N° 477/1998, y se aumentaron y concentraron las UR en los ministros del gabinete. En este sentido, el número de UR aumentó en 977.000 unidades, lo cual significó un crecimiento de 372 millones de pesos anuales entre 2017 y 2018⁶. De esta manera, **si bien se redujeron los cargos políticos en el PEN, estos fueron compensados, al menos parcialmente, por un notable crecimiento en**

Gráfico 4.

Cambios en el número de cargos políticos por ministerio (2017-2018)

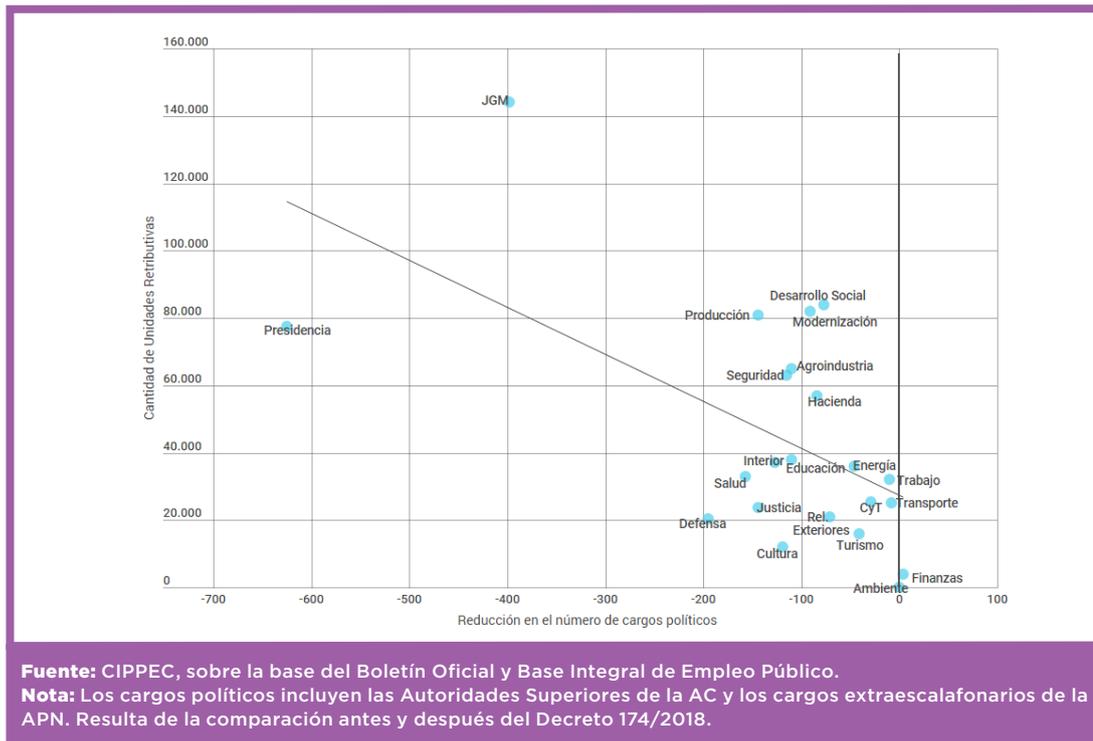


Fuente: CIPPEC, sobre la base del Boletín Oficial.

Nota: El número de cargos incluye subsecretarios y secretarios de la Administración Central (Autoridades Superiores) y cargos extraescalafonarios de la Administración Central identificados a través del Boletín Oficial. La distancia entre los puntos y la línea de tendencia indica la reducción en la cantidad de cargos políticos de 2017 a 2018.

⁶ De acuerdo al Convenio Colectivo Sectorial – SINEP, Acta Paritaria del 18/05/2017 y Decreto N° 445/2017 el valor de las Unidades Retributivas es \$31,71 a partir del 1 de agosto de 2017.

Relación entre la variación de cargos políticos y unidades retributivas (2017-2018)



los recursos presupuestarios que los ministros cuentan para asignar discrecionalmente al personal organizacional.

Adicionalmente, la distribución de las UR entre los ministerios guardó una estrecha relación con el recorte de cargos políticos del PEN: se incrementó más el número de Unidades Retributivas en aquellos ministerios que tuvieron una mayor reducción de cargos políticos (**Gráfico 5**). **Así, la distribución de las UR entre los diferentes ministerios parece haber tenido como propósito compensar monetariamente el recorte en los cargos políticos en cada uno de ellos.**

Por otro lado, las Unidades de Proyectos Especiales (UPE) también se crearon para compensar la reducción de los cargos políticos. A través del artículo 108 de la ley 27.431 (Ley de Presupuesto 2018) y del Decreto N° 167/2018 se facultó a los ministros del PEN a crear unidades ejecutoras especiales temporarias para gestionar planes, programas y proyectos de carácter transitorio y excepcional por el transcurso de 2 años⁷. Estas UPE pueden contar con su propia estructura y recursos humanos para su funcionamiento, en otras palabras, forman parte del andamiaje organizacional que brinda apoyo a la estructura formal de la APN.

En 2018 se crearon 19 UPE en la órbita del PEN concentradas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (6) y la JGM (4). **Al mismo tiempo, estas UPE fueron ocupadas por personas que ya desempeñaban sus funciones dentro de la órbita ministerial**

con cargos políticos. Así, la proliferación de las UPE también responde a un criterio de compensación por la racionalización de los cargos políticos.

Ahora bien, ¿qué cambió con respecto a 2015? Si bien en 2018 el andamiaje organizacional es más voluminoso y complejo que en 2015, se observan dos cambios sustantivos. Por un lado, la estructura formal creció con respecto a 2015 y se redujo notablemente el número de cargos fuera de nivel. Por el otro, el Decreto N° 174/2018 generó mecanismos de compensación que buscaron atenuar los costos asociados al recorte de cargos políticos: aumentó el número de recursos monetarios con los que cuentan los ministros para asignar discrecionalmente al personal del PEN, y se crearon estructuras organizacionales transitorias que absorbieron parte de los cargos fuera de nivel. De esta manera, el PEN pudo compensar parcialmente la reducción en los cargos políticos dentro de la órbita de la APN.

El fortalecimiento del espacio directivo y del empleo público: una cuenta pendiente

Luego de más de siete años de crecimiento sostenido del empleo público, la cantidad de trabajadores en la Administración Pública Nacional se redujo: entre 2015 y 2017 la caída fue por un total de aproximadamente 24.000

Mecanismos de compensación

⁷ Salvo autorización en la ley de presupuesto del año correspondiente al vencimiento del plazo.

trabajadores⁸. **Así, en el marco de una tendencia creciente en la estructura organizacional, el empleo público retrocedió.**

Sin embargo, hay dos aspectos que merecen consideración. Por un lado, la reducción en el número de trabajadores se concentró en las áreas de seguridad y defensa, con una reducción de 18.300 personas, principalmente explicadas por la transferencia de agentes de la Policía Federal Argentina al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Le siguen las áreas sociales con una caída de 5.300 (-9%), administración gubernamental y justicia con 1.800 trabajadores (-6%), pero un leve aumento en las áreas económicas de 1.200 empleados (+2%). Por el otro, creció la participación de la informalidad en el empleo público, pasando de representar 19% en 2015 al 20% a fines en 2017. En este sentido, la velocidad de reducción del empleo en planta permanente y transitoria fue mayor al personal contratado elevando la participación de la informalidad sobre el total de empleo. Del total de la reducción en el empleo, el 99% es explicado por el personal en planta permanente y transitoria, mientras que el 1% por los contratados.

Los recursos humanos cumplen un rol central en el desempeño gubernamental: son un ancla institucional que brinda efectividad al sistema democrático y vigencia al

Estado de derecho, pero también contribuyen al desarrollo económico y social (Rauch y Evans, 2000; Evans y Heller, 2013; Zuvanich y Iacoviello, 2010). Por ello, es importante entender cómo ha evolucionado la gestión de los recursos humanos en la órbita estatal.

Aunque se observan avances en la planificación de los recursos humanos y esfuerzos para jerarquizar el empleo público, aún persisten desafíos de magnitud considerable en casi todas las dimensiones que involucran la gestión integral de los recursos humanos. En este sentido, se integraron los sistemas de administración de recursos humanos y se incrementaron los controles de presentismo dentro de la órbita estatal^{9,10}. A su vez, se comenzó con la implementación de un plan de dotaciones óptimas como instrumento para generar racionalidad en la cantidad y distribución del empleo público, en virtud del tamaño de los organigramas de las diferentes dependencias estatales. Asimismo, se creó la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios (BIEP) como instrumento básico para la unificación de la información. En otras palabras, los avances se concentraron en diseñar dispositivos que permitan dimensionar y planificar el empleo público, pero los avances han sido escasos en la gestión del rendimiento y desarrollo del empleo público.

Gráfico 6.

Evolución del empleo público del PEN (APN) (2009-2017)



Fuente: CIPPEC sobre la base de GPS del Estado.

Nota: Incluye las Fuerzas Armadas y de Seguridad que suman alrededor de los 200.000 agentes y, por ausencia de información, no incluye el personal que presta servicios a través de convenios de asistencia técnica con universidades.

⁸ Cabe destacar que no se incluyen el personal que presta servicios a través de los convenios de asistencia técnica con universidades por ausencia de información.

⁹ Plan de Modernización del Estado, Decreto N° 434/2016.
¹⁰ Resolución del Ministerio de Modernización 204/2017 y Decreto N° 365/2017.

Así, la evolución del empleo público en el PEN va en contramano de la expansión de la estructura organizacional, con un crecimiento de la informalidad y modificaciones en las áreas donde los trabajadores desempeñan sus actividades. A su vez, aunque se observan avances en materia de planificación de empleo público, aún persisten enormes desafíos en materia de organización del empleo y la gestión de su desempeño.

El panorama de la ADP trazado entre los años 2015 y 2017 muestra mayores continuidades que cambios. En particular, la evidencia muestra que hay un deterioro en el espacio directivo. En este sentido, la modalidad de ocupación del espacio directivo es discrecional y tiene un componente altamente político: en 2017 solo el 2% de los directivos públicos se encuentran designados bajo la modalidad de planta permanente, mientras que en 2015 alcanzaba el 6%¹¹.

Al mismo tiempo, se observa una reducción en el número de profesionales en el espacio directivo, mientras que al mismo tiempo una menor proporción cumple los requisitos para desempeñarse en el cargo. Por ejemplo, en 2015 el 32% de los directivos públicos cumplía con los requisitos exigidos por la norma para el acceso a estos cargos jerárquicos, mientras que en diciembre de 2017 estos representaron el 18%. Más aún, en 2015 el 72% del total de personas que componían la ADP eran profesionales, en 2017 esta participación cayó al 66%. De esta

manera, en el espacio directivo se acentuaron los criterios de confianza o gestión por competencias políticas (Zuñanic, 2016; Zuñanic y Diéguez, 2016).

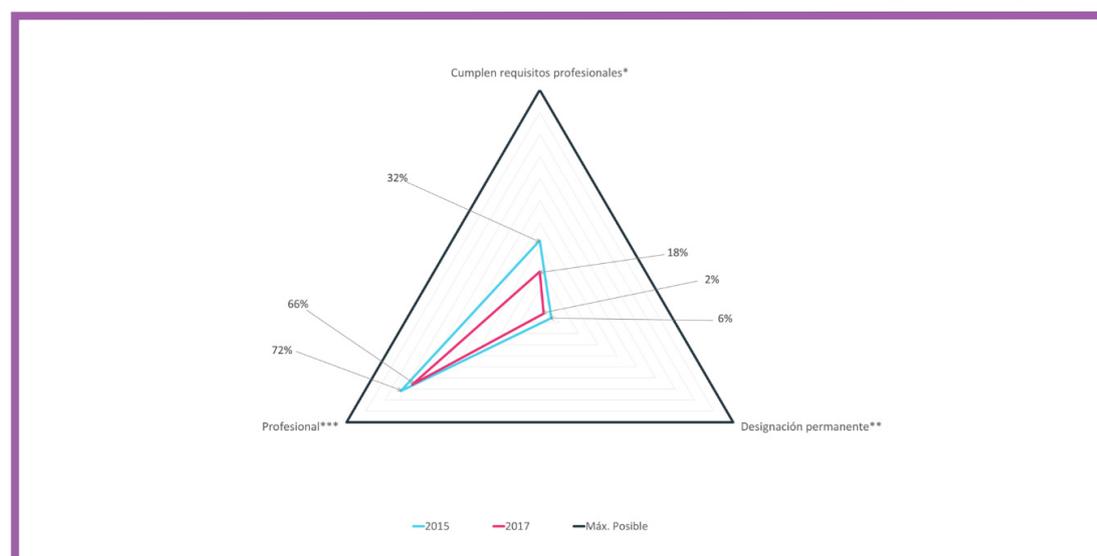
Pero el espacio directivo también está sujeto a una elevada rotación de sus directores, lo que obstaculiza la efectividad gubernamental. Por ejemplo, el 25% de los directivos públicos que se encontraban designados en 2016 fueron reemplazados de sus cargos en 2017. Más aún, a fines de 2017 solo el 9% del total de directivos públicos continuaba en su cargo. De esta manera, con la alta rotación y un régimen de designación transitoria, el espacio directivo deja de actuar como la memoria institucional de la administración y, al mismo tiempo, se interrumpe el proceso de aprendizaje organizacional dentro de la órbita estatal.

La expansión cuantitativa del espacio directivo no parece estar acompañada de su fortalecimiento para el gerenciamiento de las políticas públicas. En este sentido, el bajo cumplimiento de los requisitos para desempeñarse en el cargo y la reducción en la participación de profesionales atentaron contra las capacidades para gestionar estratégica y operativamente el accionar estatal. En otras palabras, el fortalecimiento de la Alta Dirección Pública continúa siendo una cuenta pendiente. A su vez, las capacidades de aprendizaje institucional y de memoria institucional fueron erosionadas por la modalidad de designación transitoria y su alta rotación.

Desafíos en el espacio directivo

Gráfico 7.

Caracterización de la Alta Dirección Pública, en % sobre el total de cargos (2015 y 2017)



Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial.

Nota: los valores pueden estar subestimados para ambos años (en diferente magnitud). No fue posible identificar la situación de 73 cargos en 2015 y de 150 en 2017, porque no había información y/o los cargos se encontraban vacantes.

*Cumplimiento de los requisitos profesionales exigidos por el artículo 14 del decreto 2098/2008 (SINEP).

**Designado mediante concurso de oposición y antecedentes tal como lo establece el artículo 34 del Decreto 2098/2008 (SINEP).

***Poseen estudios terciarios, universitarios y/o de posgrado.

Reflexiones finales y propuestas de mejora en la Alta Dirección Pública

Desde inicios del 2002 hasta la actualidad, la función directiva en la Administración Pública Nacional ha sido cubierta centralmente a través de las designaciones transitorias de las posiciones con funciones jerárquicas superiores. Esta modalidad -que tiene un corte discrecional y netamente político en tanto posibilita la excepción de los requisitos profesionales para ocupar cargos de directivos públicos- comenzó a instrumentarse a principios de 2002, se consolidó progresivamente durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y se extendió también como modalidad en la administración de Mauricio Macri.

El uso intensivo de las designaciones transitorias de los cargos que conforman la Alta Dirección Pública derivó en la instalación de un modelo de gestión en el cual las necesidades directivas se determinan exclusivamente en función de las prioridades de gestión de la autoridad política de turno, en muchos casos influenciadas por la coyuntura y objetivos de corto plazo.

Este segmento de la Administración Central es de importancia estratégica por sus funciones vinculadas al asesoramiento en materia de formulación de políticas públicas y entrega de servicios. Además, constituye el conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan como “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia. Quienes conforman la Alta Dirección Pública, en definitiva, son los responsables de gestionar estratégica y operativamente una organización estatal así como también, gestionar su entorno político.

Lograr un Estado que implemente políticas públicas de calidad exige contar con un sistema de Alta Dirección Pública que contemple el ingreso meritocrático a la administración pública, la formación continua, la gestión del desempeño y las remuneraciones de sus funcionarios. En otras palabras es necesario fortalecer el desarrollo de capital gerencial público profesional e idóneo desde una perspectiva integral, promoviendo un proceso de institucionalización incremental (Zuñanic, 2016; Zuñanic y Diéguez, 2016). De lo contrario, seguiremos alimentando a un Estado anabólico, cuya estructura organizacional continúa creciendo, pero carece de la fuerza y la orientación estratégica necesarias para robustecer y sofisticar el impacto de las políticas públicas.

Bibliografía

Canelo, P. y Castellani, A. (2016) *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación N° 1. Observatorio de las Elites Argentinas, Instituto de Altos Estudios, Universidad Nacional San Martín.

Child, J. (1984). *Organization: A guide to problems and practice*. Sage.

Coutinho, M. E. (2008) Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina, *Revista Colección*, N° 18/19, pp. 17-47, Buenos Aires.

Diéguez, G. y Gasparin, J. (abril de 2016) El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? *Documento de Políticas Públicas / Análisis* N°162. Buenos Aires: CIPPEC.

Duncan, R. (1979). What is the right organization structure? Decision tree analysis provides the answer. *Organizational Dynamics*, 7(3), 59-80.

Evans, P. y Heller, P. (2013). Human development, state transformation and the politics of the developmental state. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford University Press, Oxford.

Gasparin, J. (2017). *Determinants of Fiscal Performance in Latin America 1990-2015* (MPA dissertation, The University of Birmingham, UK).

Lawrence, Paul R., y J. W. Lorsch (1986). *Organization and Environment*. Boston, MA: Harvard Business School, Division of Research.

Martinez-Gallardo, C. (2011). Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America. *University of Notre Dame, Kellogg Institute Working Paper* (375).

Mullins, L. J. (2007). *Management and organisational behaviour*. Pearson education.

Perotti, R. y Kontopoulos, Y. (2002). Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics* 86(2): 191-222.

Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of coordination. *Public administration*, 76(2), 295-311.

Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S., y Abdala, M. B. (2014). Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983. *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, 138. Buenos Aires: CIPPEC.

Rauch, J. E., y Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina, en Repetto, F. (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Programa INDES-Guatemala.

Wehner, J. (2010). Cabinet structure and fiscal policy outcomes. *European Journal of Political Research*, 49(5), 631-653.

Zuwanic, L. (2016) En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°180*. Buenos Aires: CIPPEC.

Zuwanic, L. y Diéguez, G. (2016) El rompecabezas del empleo público en Argentina: El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°181*. Buenos Aires: CIPPEC.

Zuwanic, L., y Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58(59), 9-41.

Acerca de los autores

José Gasparin: investigador asociado de CIPPEC. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Córdoba y magíster en Administración Pública por la Universidad de Birmingham (Reino Unido), donde fue becario de Chevening. Se especializa en Economía del Sector Público y en Gestión y Administración Pública. Fue Director de Planeamiento y Control de Gestión y Director de Inversiones en la Administración Pública Nacional. También fue profesor en la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad de Buenos Aires y Universidad de San Andrés.

Gonzalo Diéguez: director del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires, UBA). Candidato a Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Posgraduado en Políticas Públicas, Universidad de Massachusetts (UMASS), donde fue becario Fulbright. Es docente y becario de investigación UBACyT en la carrera de Ciencia Política de la UBA, y profesor de carreras de posgrado y especialización en gestión pública de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de la maestría en gerencia pública de la Universidad Nacional de la Patagonia (UNPSJB).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de **Maria Eugenia Coutinho** y **Fabián Repetto**. También agradecen a **Agustina Valsangiacomo** y **Lucía Aruanno** por su asistencia en la recolección y análisis de los datos.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Gasparin, J. y Diéguez, G. (julio de 2018) GPS del Estado: radiografía de 2017-2018. **Documento de Políticas Públicas / Análisis N°206**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.



@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.