



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN: 0719-3688
Vol. 13 / Nº 2
Segundo semestre 2025



REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Visita nuestro sitio web

NUEVOS SENTIDOS ORGANIZATIVOS EN LA ESTRUCTURA ESTATAL: IMPLICANCIAS PARA LA COORDINACIÓN NACIONAL ARGENTINA

NEW ORGANISATIONAL MEANINGS IN THE
STATE STRUCTURE: IMPLICATIONS FOR NATIONAL
COORDINATION

NOVOS SENTIDOS ORGANIZACIONAIS NA ESTRUTURA
ESTATAL: IMPLICAÇÕES PARA A COORDENAÇÃO
NACIONAL ARGENTINA

autora
Mg. Melina Levy*

Artículo recibido el 15 de abril de 2025
y aceptado el 5 de agosto de 2025

RESUMEN

La presente investigación se propone analizar las transformaciones estructurales de la vida organizativa de la Administración Pública Nacional (APN) desde 1983 hasta diciembre del 2024 y posibles escenarios hacia el futuro de esta. De esta forma se busca identificar nuevos patrones de división y coordinación del trabajo que cristalizan sentidos organizativos diferenciados, configurados a partir de la aprobación del Decreto 8/23, y las continuidades históricas en las unidades organizativas que conforman la APN. Adicionalmente, a través de la consulta sistematizada a expertos, encuadrada en una estrategia metodológica prospectiva, se busca identificar los principales ejes estructurantes de los posibles escenarios futuros de la administración nacional argentina. En esa línea, se busca realizar una doble contribución, por un lado, a la literatura especializada en la administración nacional, desde un enfoque organizativo; y, por otro lado, a la toma de decisiones de los funcionarios a cargo de la APN argentina.

PALABRAS CLAVE: coordinación, administración pública nacional, estructura, división del trabajo, prospectiva

ABSTRACT

This research aims to analyse the structural transformations in the organizational life of the National Public Administration (APN) from 1983 to December 2024 and its possible future scenarios. It seeks to identify new patterns of division and coordination of labour that crystallize the differentiated organizational meanings configured since the approval of Decree 8/23, and the historical continuities in the organizational units that comprise the APN. In addition, through systematic consultation with experts, framed within a prospective methodological strategy, it seeks to identify the main structuring axes of possible future scenarios for the Argentine national administration. In this respect, it aims to make a double contribution: on the one hand, to the specialized literature on the national administration from an organizational point of view and, on the other hand, to the decision-making of the officials in charge of the Argentine APN.

KEY WORDS: coordination, national public administration, structure, division of labour, prospective

* Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Magíster en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata doctoral en Epistemología e Historia de la Ciencia de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref). Docente investigadora de la UNLaM. El presente trabajo ha sido financiado por el Programa Doctorados UNLaM Edición 2025 (Resolución SPU 329/2023) de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Correo electrónico: melinalevy95@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4081-7150>.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar as transformações estruturais da vida organizacional da Administração Pública Nacional (APN), entre 1983 e dezembro de 2024, e os possíveis cenários futuros da mesma. Desta forma, busca-se identificar novos padrões de divisão e coordenação do trabalho que cristalizam sentidos organizacionais diferenciados, configurados a partir da aprovação do Decreto nº 8/23, e as continuidades históricas nas unidades organizacionais que compõem a APN. Além disso, por meio da consulta sistematizada a especialistas, enquadrada em uma estratégia metodológica prospectiva, busca-se identificar os principais eixos estruturantes dos possíveis cenários futuros da administração nacional argentina. Nessa linha, busca-se realizar uma dupla contribuição: por um lado, à literatura especializada em administração nacional, a partir de uma abordagem organizacional; e, por outro lado, à tomada de decisões dos funcionários responsáveis pela APN argentina.

PALAVRAS-CHAVE: coordenação, administração pública nacional, estrutura, divisão do trabalho, cenários futuros

INTRODUCCIÓN

La estructura organizativa de la Administración Pública Nacional (APN) argentina ha sido indagada por la literatura especializada poniendo el acento en diversos aspectos. De este modo, algunos expertos han abordado la incidencia de la política en la vida organizativa (Hintze y Orlando, 2005). Otros investigaron el vínculo entre el presupuesto y las designaciones en la estructura organizacional (Diéguez et al., 2015). De igual modo, se han analizado las tensiones que la cultura organizacional ha provocado frente a la búsqueda de transformación de la estructura formal (Felcman y Blutman, 2020). De forma reciente, Cao y Levy (2023a) han iniciado una reconstrucción analítica que se ha propuesto capturar el aspecto organizacional de la estructura estatal. Para ello, se basan en definiciones estructurales elaboradas por Mintzberg (1995); de acuerdo con quien, esta puede ser entendida como todas las formas en que se dividen y coordinan los procesos de trabajo dentro de una organización con diversos niveles de complejidad.

En contraste con sus antecesores, entre quienes se destacan las investigaciones efectuadas por Lawrence y Lorsch (1967), Mintzberg (1995), elaboró su herramiental teórico a partir del estudio de instituciones cuya naturaleza jurídica expresaba gran heterogeneidad. Por esta razón, la teoría organizativa elaborada por el referido autor resultó más compleja que las anteriormente desarrolladas (Lunenburg, 2012), útil para captar particularidades propias de las instituciones públicas regidas por el Estado de Derecho (Ricci, 2015).

En ese marco, la presente investigación se propone, como primer objetivo, analizar las transformaciones estructurales de la vida organizativa de la Administración Pública Nacional (APN) desde 1983 hasta diciembre de 2024 y posibles escenarios hacia el

futuro de esta. Adicionalmente, como segundo objetivo, se busca identificar nuevos patrones de división y coordinación del trabajo que cristalizan sentidos organizativos diferenciados, configurados a partir de la aprobación del Decreto 8/23, en el cual se establece la estructura organizativa de la APN argentina a partir de diciembre de 2023, y las continuidades históricas en las unidades organizativas que conforman la APN.

Adicionalmente, a través de la consulta sistematizada a expertos, encuadrada en una estrategia metodológica prospectiva, se busca, como tercer objetivo, identificar los principales ejes estructurantes de los posibles escenarios futuros de la administración nacional argentina. En esa línea, se busca realizar una doble contribución, por un lado, a la literatura especializada en la administración nacional, desde un enfoque organizativo; y, por otro lado, a la toma de decisiones de los funcionarios a cargo de la APN argentina.

De esta forma, el presente artículo se estructura en cinco grandes apartados. El primero de ellos introduce la estrategia metodológica mixta que se ha empleado, combinando el abordaje cualitativo con el prospectivo. El segundo apartado describe el enfoque organizativo subyacente al posterior análisis. El tercer apartado analiza las transformaciones y continuidades históricas experimentadas por la estructura estatal en términos de los procesos de coordinación del trabajo entre 1983 y 2024. El cuarto apartado presenta un breve desarrollo de los probables escenarios hacia el futuro de la APN en relación con su estructura organizativa de acuerdo con la mirada de los expertos consultados. Finalmente, el quinto apartado sintetiza los principales hallazgos encontrados a lo largo de la investigación realizada.

1. METODOLOGÍA

Para la realización de este trabajo se empleó una metodología mixta que combinó el encuadre cualitativo con el prospectivo. De esta forma, a los efectos de desarrollar el análisis de la evolución del organigrama estatal entre 1983 y 2024 se utilizaron técnicas cuantitativas: a partir del conteo de unidades se identificaron las tendencias hacia una primera expansión estructural, entre 1983 y 2019, y posterior contracción, entre 2019 y 2024. Para llevar a cabo la examinación de la evolución de los mecanismos de coordinación dentro de la APN argentina, se realizaron quince entrevistas en profundidad, enmarcadas en la estrategia cualitativa (Hernández y Hurtado, 2020), diseñadas para indagar a sujetos expertos que, al haber ocupado cargos de gestión dentro de diversas unidades estatales, pudieron reflexionar acerca del Estado y desde este mismo (Lijterman, 2018). Entre los entrevistados se destaca la presencia de funcionarios de la administración central y descentralizada, así como de investigadores que han indagado en las estructuras organizativas.

En las entrevistas en profundidad se combinaron preguntas orientadas a relevar aspectos retrospectivos, así como interrogantes que buscaron explorar la mirada hacia el futuro de los expertos (Curarello et al., 2016). Sobre la base del análisis del discurso efectuado respecto de estas entrevistas, se abordaron consensos en torno a los principales desafíos del diseño organizacional de la APN al 2030 y disidencias que permitieron elaborar las imágenes de futuro de los dos escenarios modelizados. Un aspecto de relevancia ha sido que la muestra de expertos seleccionados se basó en un estudio –igualmente prospectivo– desarrollado en 2022 cuyos resultados se publicaron posteriormente (Cao y Levy, 2023b). Del conjunto de entrevistados que participaron del anterior relevamiento

se escogieron los quince más relevantes –cuyos perfiles se presentan en un Anexo final–.

1.1. La vida organizativa de la administración pública argentina desde una perspectiva organizacional

Durante las últimas décadas, aquellos especialistas que indagaban acerca de las administraciones públicas lo hacían prioritariamente a partir de estrategias analíticas retrospectivas (Cao et al., 2023) centrándose, principalmente, en dimensiones relativas al servicio civil (Iacoviello y Chudnovsky, 2015; Salas y Wegman, 2016; Fihman, 2020; Aubain et al., 2023), a cuestiones vinculadas con el financiamiento público (Chudnovsky y Cafarelli, 2018), los procesos de gestión (Rodríguez y Sánchez Ortega, 2023), o bien a los desafíos que planteaban las nuevas tecnologías para las organizaciones públicas (Blutman y Cao, 2017; Corvalán, 2017; Bellomo y Oszlak, 2020; Barragan Martínez, 2022). De este modo, un elemento sustancial para la comprensión de la vida organizativa de la APN (Oszlak, 2003), que hasta finales del siglo XX había sido objeto de consideración, era desatendido por la literatura especializada. Nos referimos a la estructura organizacional formal e informal de las administraciones públicas.

En paralelo, de acuerdo con Cao y Levy (2023a) y Levy (2024), la propia administración central comenzó a postergar la realización de un diagnóstico de la composición de la estructura nacional que englobe a la totalidad de sus unidades y enlaces. Por esta razón es que la dimensión organizativa no ha sido tenida en cuenta a la hora de operar modificaciones en el organigrama nacional.

Sin embargo, uno de los principales nudos conflictivos de las administraciones en general, y de la argentina en particular, es la fragmentación organizativa (Blutman y Cao, 2023). En este artículo, la fragmentación se aborda desde un enfoque organizacional, que siguiendo a Cao y Levy (2023b) implica considerar a la estructura organizativa como el conjunto de todas las formas en que se dividen y coordinan los procesos de trabajo, en este caso en un tipo de organización particular, sometida a las exigencias del Estado de Derecho (Ricci, 2015).

En esta definición propuesta por Mintzberg (1995), analizar las transformaciones de la estructura organizativa implicaría examinar las formas en que se especializa—vertical y horizontalmente—el trabajo; junto a los mecanismos que se emplean para coordinar la dispersión que genera la especialización a los efectos de simplificar las tareas por realizar. En las administraciones públicas, que para este método de abordaje configurarán organizaciones sumamente complejas, se identificaron cinco segmentos fundamentales en los que se ha dividido originalmente la organización (Blutman y Cao, 2023).

Por un lado, 1) el Ápice estratégico compuesto por el presidente y su jefe de Gabinete de Ministros —a cargo de la conducción política y operativa respectivamente—, asistidos por: 2) Staff de Apoyo —integrado por algunas Secretarías presidenciales y los gabinetes de asesores—. Por otro lado, 3) Tecnoestructura que reglamenta los procesos transversales de las organizaciones originando ese lenguaje común que otorga coherencia al conjunto —en este caso integrado por el Poder Legislativo y los órganos rectores de la administración central (Cao y Levy, 2023c)—. Por último, una 4) Línea Media que corporiza cada división de la estructura nacional gestionando políticas específicas —a cargo de los ministros—. De esta depende funcionalmente

su 5) Núcleo de Operaciones donde radican los encadenamientos jerárquicos que viabilizan las políticas de cada ministerio—es decir, secretarios, subsecretarios, directores y coordinadores ministeriales (Cao y Levy, 2023a)—.

Estos segmentos pueden articularse a partir de la implementación de tres grandes tipos de mecanismos. Por un lado, la supervisión directa, instrumento en el cual las normas establecen una jerarquía diferenciada a cargo de la distribución de tareas y supervisión de estas (Robbins y Coulter, 2005). Por otro lado, la adaptación mutua basada en la comunicación informal y las negociaciones entre pares (De Lange et al., 2016). Por último, la normalización, que estandariza procesos, productos o habilidades transversales que rigen a la totalidad de la organización, generando un lenguaje común (Matheson, 2009). Estos tres mecanismos pueden ser efectuados simultáneamente en organizaciones de elevada complejidad—como ocurre en las administraciones públicas— aunque en diversas dosis.

1.2. Breve reconstrucción de los procesos de división y coordinación del trabajo en la APN argentina entre 1983 y 2024

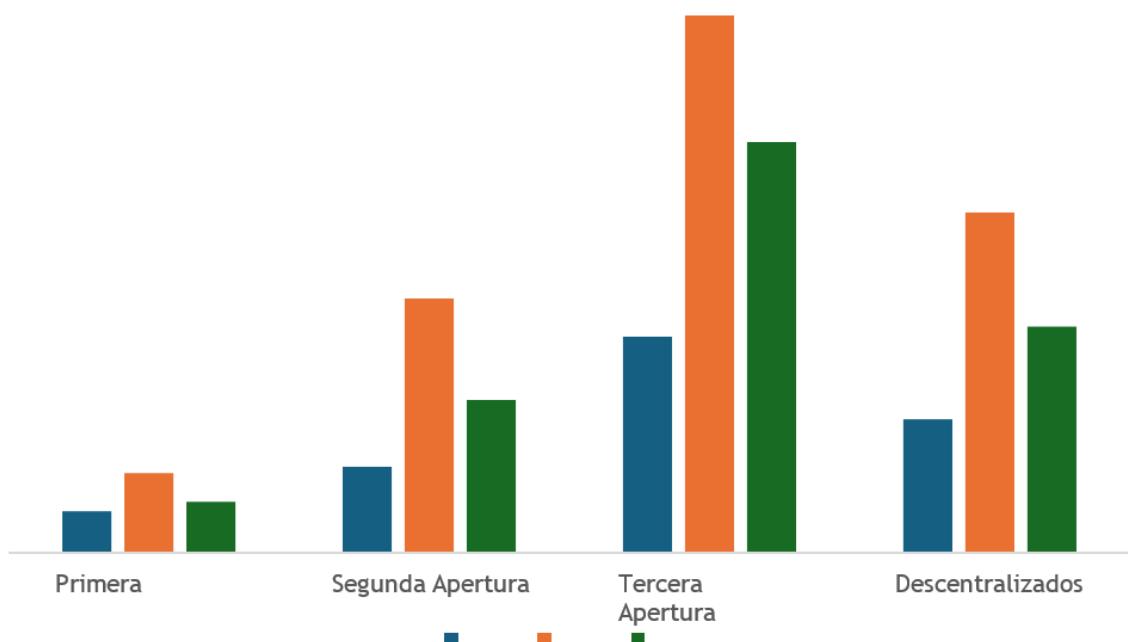
En este primer apartado analítico, se examinarán las transformaciones de la estructura organizativa de la APN desde un enfoque organizacional, en clave retrospectiva. De este modo, serán consideradas las modificaciones que experimentó la estructura en relación con sus niveles de especialización horizontal—a partir de la cantidad de unidades superiores que la integran—sus encadenamientos jerárquicos—a través de sus niveles formales de supervisión—y los mecanismos de coordinación implementados.

De acuerdo con Cao y Levy (2023a), entre 1983 y 2019 la inflación de unidades superiores había expresado niveles elevados de especialización horizontal, en la medida en que, funciones que antaño estuvieran agrupadas dentro del organigrama central –como es el caso de ciencia y tecnología que hasta 2007 forma parte del Ministerio de Educación y luego se independizó de este dentro del gabinete nacional– se fueron desagregando y obteniendo rango, financiamiento y personal propio.

De esta forma, como se observa en la Figura 1, entre 1983 y 2019 todas las unidades superiores fueron incrementadas. Por un lado, la primera apertura –integrada por ministerios, Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), y Secretarías presidenciales– se acrecentó en un 92,3%; la segunda apertura –integrada por secretarías ministeriales– se vio incrementada en un 192,6%; y la tercera apertura –conformada por subsecretarías ministeriales– en un 148,5% (CIAP, 2024a).

Sin embargo, a partir de la aprobación del Decreto 8/2023¹, la cantidad de unidades que conformaban la estructura nacional se redujo notablemente. En la Figura 1 podemos visualizar que la primera apertura se contrajo en un 44%, la segunda en un 38% y la tercera en un 26%.

1. En este Decreto se aprobó la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional argentina, que rigió a partir de diciembre de 2023.

Figura 1. Evolución de la cantidad de unidades superiores de la APN argentina

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 8/2023 y el Boletín Data Pública 5, y el 7. Recuperado de: <https://www.economicas.uba.ar/investigacion/institutos-y-centros/ciap/>.

De este modo, es posible advertir que se revirtió la tendencia a la hiperespecialización de la Línea Media de la APN, aunque operando algunas transformaciones que, como mínimo, incidirán en las culturas organizacionales y comportamientos de los trabajadores (Samaniego et al., 2019). De forma análoga, se revirtió la tendencia creciente de los organismos descentralizados, que entre 1983 y 2019 se habían visto incrementados en un 154,7%, y a partir del Decreto 8/2023 se contrajeron en un 33,6% (CIAP, 2024b).

Si bien la inflación de unidades diferenciadas de las tradicionales, es decir, los organismos descentralizados, podría entenderse como una medida tendiente a reducir la fragmentación organizativa que provoca los elevados niveles de autonomía

que ostentan este tipo de organismos (Alessandro y Gilio, 2010); la desequilibrada distribución del servicio civil –favorable a los organismos descentralizados por sobre la administración central (Boiero et al., 2020)– no parece haberse visto afectada. De esta forma, la tendencia a la fragmentación, no necesariamente, se efectúa en la práctica, ya que, los márgenes de autonomía y la proporción del servicio civil que emplean, no se ha visto afectada.

Por otra parte, respecto de los encadenamientos jerárquicos que expresan la especialización vertical del APN se observa una notable continuidad desde 1983 hasta el 2024. A pesar de la reducción en los niveles de diferenciación organizativa reflejados en la contracción de unidades –que al menos en el plano formal no representó la eliminación de

áreas de la sociedad civil en las que interviene el Estado–, en el Decreto 8/2023 se aprecia que continúan vigentes los cinco niveles de supervisión descriptos por Cao y Levy (2023a) como tendencias históricas iniciadas en 1983. Dos de los niveles implican una supervisión política –secretarios y subsecretarios– y los otros tres el control operativo –directores nacionales/generales, directores simples y coordinadores–.

Por último, para la examinación acerca de la implementación de mecanismos de coordinación dentro de la administración nacional a partir de 2023, entrevistamos a quince expertos que han tenido a cargo unidades superiores e inferiores dentro de ministerios y órganos rectores. De esta forma, se comparó la tendencia histórica registrada por Cao y Levy (2023a) entre 1983 y 2019.

Los referidos autores describieron que, entre 1983 y 2019, la supervisión directa había sido el mecanismo de articulación organizativa empleado mayoritariamente por los cinco segmentos que conforman la APN argentina. A diferencia de ello, la comunicación informal parecía ser un instrumento prácticamente inexplorado dentro de las distintas áreas (Levy, 2023).

A diferencia de los anteriores, la normalización había sido efectuada mayoritariamente con arreglo a la estandarización de procesos, consolidando la tarea de los órganos rectores dependientes de distintas áreas, quienes parecen haberse visto fortalecidos a partir de la década de 1990 (Cao y Levy, 2023b). No obstante, su capacidad de regulación dependía del tipo de organismo y dependencia existente, contrastando significativamente el rol de los rectores a cargo del proceso presupuestario (Schweinheim, 2017), por sobre el resto.

En esa línea, uno de los especialistas entrevistados, profundizó en las tendencias históricas de la coordinación, advirtiendo notables continuidades en relación con los mecanismos implementados por la APN a partir de 2023. De esta forma, uno de los especialistas argumentaba que:

Se de buena fuente que se le pidió a cada Ministerio una reducción de la cantidad de unidades del 20%. Esto ya pasó en los años noventa. Son todos cambios superficiales que ya se intentaron en algún momento. Pero fíjate que las cadenas jerárquicas siguen intactas (Entrevistado 3).

Otro especialista sostuvo que la viabilidad de la administración central se vería afectada en caso de incrementar la adaptación mutua, como sugieren determinados académicos *desde fuera del Estado*. En palabras del entrevistado:

No se trata de que quieran o no hacer cambios profundos en la estructura. Se trata de si podemos mantener la legalidad de los actos, la transparencia y sobre todo el control de las normas hacia adentro y hacia afuera (Entrevistado 10).

Por otra parte, hay especialistas que pusieron el acento sobre las tareas que han realizado los órganos rectores. Desde su perspectiva, estos organismos han afrontado una tensión fundante por el control de la estandarización transversal, oponiendo a los rectores a cargo de la normalización del proceso presupuestario –que busca reducir el todo a la programación económica– frente a aquellos que regulan otros procesos de apoyo y que se nuclean en la JGM. Al respecto, un especialista comentó que:

La tensión entre Hacienda y JGM continua, pero a partir del 2023 a la JGM le ingresaron unidades de gestión de temáticas específicas, de no apoyo, y sabemos que eso erosiona su capacidad de supervisión. Es posible que la parte presupuestaria se fortalezca, pero lo que no veo hasta ahora es algún otro tipo de ordenamiento general de la rectoría.

De lo expuesto se infiere que, desde una mirada retrospectiva los mecanismos de coordinación no parecen haber experimentado grandes transformaciones entre 1983 y 2023. Más allá del relativo fortalecimiento de la normalización efectuada por los órganos rectores hacia finales del siglo XX, la supervisión directa se ha configurado como el instrumento empleado por excelencia, y la adaptación mutua se ha expresado con escasa relevancia en la administración central.

1.3. Líneas preliminares de los posibles escenarios futuros de la APN argentina al 2030

En este apartado, se comenzarán a explorar los dos escenarios modelizados a partir de la consulta sistematizada a los expertos. Del análisis de sus entrevistas surgieron dos grandes escenarios que de aquí en adelante se denominará Escenario Inercial y Escenario de Ruptura. En esa línea, se observa un cambio en sus percepciones respecto del futuro de la configuración de la macroestructura de la APN, en principio, motivado por algunos cambios impulsados a partir del Decreto 8/2023 –que han sido descritos en la sección anterior–.

No obstante, todos ellos coincidieron en que –más allá de la direccionalidad del cambio– la estructura estatal está demandando una revisión integral, y a partir de esta, ciertos ajustes que hagan posible dar respuestas eficientes, transparentes y equitativas

a una sociedad crecientemente compleja (Cao y Levy, 2023c). Adicionalmente, se registró amplio consenso respecto de la dificultad de interpretar cambios que han sucedido recientemente y que no es posible aún comprender en qué medida se sostendrán a lo largo del tiempo.

Finalmente, en relación con las coincidencias halladas, entre los expertos se advirtió la generalizada preocupación acerca de la inexistencia de un diagnóstico organizativo integral sobre la estructura de la APN previa aprobación del Decreto 8/2023. Para los expertos, la ausencia de diagnóstico podría constituir un atenuante de la capacidad de sostener los cambios implementados en el gabinete nacional, hacia el futuro.

Acerca de los dos escenarios, como se aprecia en la Figura 2, aquel que se denominó Inercial incorpora la mirada de especialistas que parten del supuesto de que la estructura estatal constituye en vértice consolidado que otorga sentido a las restantes dimensiones del empleo público –en particular al comportamiento de los trabajadores y su vínculo con el entorno– razón por la que resulta complejo introducir modificaciones sustanciales en esta. De ahí que la inercia del funcionamiento pasado pareciera ser difícil de alterar hacia el futuro. En palabras de uno de los especialistas:

Me cuesta creer que alguien pueda modificar la estructura y sostenerlo en el tiempo. Ojo, no digo que no se puedan dar casos como el actual, ahora tenemos menos ministerios que antes, pero ¿podemos decir que hay menos funciones o de fondo se cambió algo? Yo creo que no (Entrevistado 15).

A su vez, otro experto consultado argumentaba que, “ya vi tantas veces esta película de cambios que parecen ser radicales, pero que, en el fondo, si hiciéramos un análisis profundo, no cambió nada” (Entrevistado 1).

En este sentido, acerca de la especialización horizontal –que se expresa en la cantidad de unidades que conforman el gabinete nacional– este escenario considera que hacia el futuro pueden ocurrir tanto la inflación de unidades superiores como su contracción, aunque no las áreas de intervención estatal en la sociedad civil, debido a la forma, cantidad y exigencia de sus demandas. De este modo, podrían aprobarse estructuras con menos cantidad de unidades producto del reagrupamiento de estas, o bien, el efecto contrario promovido por el incremento de la diferenciación funcional dentro de la APN argentina. Adicionalmente, se manifiesta que las cadenas jerárquicas que estructura la vida organizativa de la administración central no se verían afectadas al 2030, dado que son garantía incuestionable de estatalidad.

Por su parte, en relación con la implementación de los mecanismos de coordinación, en el escenario inercial se profundizaría la tendencia hacia la normalización de procesos, sin por ello reducir la relevancia de la supervisión directa. A la normalización de procesos de apoyo –a cargo de los órganos rectores– se le añadiría la coordinación de áreas sustantivas o políticas, bajo la órbita de la JGM.

En contraste, el Escenario de Ruptura está integrado por especialistas que consideran que el conjunto de las dimensiones que atraviesan el funcionamiento de las administraciones públicas, en general, ha entrado en crisis debido a la escasa eficiencia alcanzada, y la aparición de nuevas tecnologías de gestión. De esta forma, las presiones que la sociedad interpone sobre el Estado podrían ser resueltas a través de la introducción de tecnologías diversas, que reemplazarían aquellos procesos rutinarios que hasta el momento realizaba una parte del servicio civil.

De esta forma, tanto la cantidad de áreas en las que interviene la acción estatal dentro de la sociedad civil, como la cantidad de niveles jerárquicos de supervisión, se vería acotada. En palabras de un entrevistado:

No tiene el menor sentido continuar con la cantidad de unidades políticas y directivas que venimos teniendo. Hay que abrir paso a nuevos dispositivos, tecnologías y que sean acompañadas por la profesionalización del empleo público. Todo el entramado normativo que existe tiende a la parálisis, no permite la innovación y los resultados de lo que se está haciendo, no son buenos (Entrevistado 8).

En este escenario, que al igual que el anterior presenta diversidades entre sus especialistas, la adaptación mutua como mecanismos de coordinación sería posible y deseable, en la medida en que, al reducir el aparato en su conjunto la comunicación informal podría fluir y apuntalar decisiones cotidianas. Se observa en este punto que, mientras el Escenario Inercial parece considerar que hacia el futuro el ejercicio estatal enmarcado en el derecho continuará siendo trascendental, para el Escenario de Ruptura la innovación y los productos –políticas públicas– diseñadas e implementadas por el Estado parecen imponerse.

Finalmente, en el Escenario de Ruptura, como se observa en la Figura 2, se avizora un futuro con creciente relevancia de los órganos rectores abocados al control del proceso presupuestario. En contraste, las restantes unidades a cargo de la normalización de procesos, productos o habilidades perderían poder y serían reemplazados por entramados normativos *diferenciados, simplificados, configurados bajo criterios que rompen con las tradiciones vigentes* (Entrevistado 6). En palabras de un entrevistado:

Hay proyectos que vienen trabajando distintos expertos para modificar reglas esenciales del empleo público. Más allá de lo que a mí me parezca, veo viable que hacia el futuro quizás la forma en que se viene ejecutando la capacitación y la evaluación de desempeño cambien radicalmente porque se espere un servicio civil distinto (Entrevistado 9).

A continuación, se realiza una presentación estilizada de los dos escenarios expuestos.

Figura 2. Síntesis de los escenarios de la estructura de la APN hacia 2030

Dimensiones de la estructura	Variables clave	Escenario inercial	Escenario de ruptura
División del trabajo	Especialización horizontal	Si bien la cantidad de unidades varía, esto se debe a reagrupamientos y desagregaciones de funciones que existen y se mantienen dentro del organigrama central.	Se reduce aún más la cantidad de unidades, reflejando la supresión de áreas completas de intervención estatal en la sociedad civil.
	Especialización vertical	Los encadenamientos jerárquicos se mantienen porque de otro modo se vería afectado el funcionamiento del Estado de Derecho.	La cantidad de niveles de supervisión se reduciría, ya que la tecnología haría posible ese reemplazo, en condiciones de mayor eficiencia.
Coordinación	Distribución de la implementación de los mecanismos	La supervisión directa se mantiene, pero los órganos rectores incrementan su capacidad de ejercicio del control. Si incrementa la tendencia hacia la normalización de procesos.	Al reducirse la estructura estatal y las áreas de intervención la adaptación mutua podría ponerse en práctica, aunque conservando la supervisión necesaria para garantizar transparencia.
	Unidades relevantes	Todos los órganos rectores con creciente capacidad de ejercicio de la regulación de los procesos de apoyo, y mayor poder en la JGM para ejercer la coordinación sustantiva/política.	Los órganos rectores en el control presupuestario, la tecnología como instrumento de coordinación general, y la pérdida de poder e incidencia de los rectores de la JGM.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

CONCLUSIONES

La presente investigación se propuso analizar las transformaciones estructurales de la vida organizativa de la Administración Pública Nacional (APN) desde 1983 hasta diciembre de 2024 y los posibles escenarios hacia el futuro de esta. En esa línea, se buscó identificar nuevos patrones de división y coordinación del trabajo que cristalizan sentidos organizativos diferenciados, configurados a partir de la aprobación del Decreto 8/23, y las continuidades históricas en las unidades organizativas que conforman la APN.

En ese marco, el enfoque analítico propuesto fue organizacional, distanciándose de otras perspectivas que se han empleado históricamente para examinar el funcionamiento de la estructura estatal. En este marco, se combinó una estrategia metodológica cualitativa, basada en el análisis documental, las entrevistas en profundidad y el relevamiento normativo, dentro de la perspectiva retrospectiva, con un encuadre prospectivo que hizo posible la modelización de dos escenarios para la estructura de la APN argentina hacia 2030.

En relación con el análisis retrospectivo, se logró observar que, a pesar de los cambios acontecidos en el nivel de especialización horizontal del gabinete nacional –vía reducción de ministerios y las restantes unidades superiores a partir de la aprobación del Decreto 8/2023– tanto la especialización vertical como la implementación de mecanismos específicos de coordinación se han sostenido en el tiempo. En ese sentido, los encadenamientos jerárquicos, el uso mayoritario de la supervisión directa, y la tendencia hacia la normalización de procesos administrativos no se han visto alteradas desde 1983 hasta 2024.

Por su parte, en relación con la búsqueda de interrogar el futuro de la estructura estatal a partir de un encuadre prospectivo, se logró identificar dos escenarios en particular, que se distinguen de lo proyectado por los mismos expertos consultados en 2022. Este resulta ser un punto de interés, en la medida en que, si bien los especialistas consideran que las transformaciones operadas en la estructura estatal a partir de la aprobación del Decreto 8/2023 han sido superficiales, su mirada hacia el futuro se ha visto afectada en relación con estas.

De esta forma, los dos escenarios parecen capturar elementos fundantes de aquellos modelizados en 2022 (Blutman y Cao, 2023), aunque se forma polarizada y comprimida. En un primer escenario, denominado Inercial, se espera que hacia el futuro no haya cambios sustanciales en los patrones de división del trabajo ni de coordinación, más allá del fortalecimiento del rol de los órganos rectores en la articulación administrativo, y de la JGM en la coordinación política. Por el contrario, el Escenario de Ruptura prevé cambios sistemáticos y profundos tanto en la división del trabajo público como en su coordinación, señalando el fortalecimiento del vector de regulación financiera y el reemplazo de pautas tradicionales de supervisión a partir de la introducción de nuevas tecnologías.

Para finalizar, resta decir que en futuras investigaciones se torna relevante monitorear las transformaciones que podrían surgir en los escenarios modelizados, dado que condensan expectativas y probables senderos que podría transitar la administración central. De ello depende la posibilidad de nutrir las tomas de posiciones que configuren el futuro de la función pública con perspectivas analíticas y diagnósticos complejos.

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.
- AUBAIN, F. G.; BLUTMAN, G., CAO, H., GALMARINI, F. G. y GRECO, D.** (2023). Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina. *Cuadernos del INAP (Cuinap)*, (115).
- BARRAGÁN MARTÍNEZ, X.** (2022). Posmodernidad, gestión pública y tecnologías de la información y comunicación en la Administración pública de Ecuador. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(14), 113-131.
- BELLOMO, S. y OSZLAK, O.** (2020). *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0*. Konrad Adenauer Stiftung.
- BLUTMAN, G. y CAO, H.** (2023). *Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. INAP.
- BLUTMAN, G. y CAO, H.** (2017). De dogmas vigentes, caminos sinuosos y regresos al futuro: Escenarios estatales, con un soslayo a América Latina y la Argentina. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 5(2), 14-36.
- BOIERO, M.; ESTÉVEZ, A. M., GROTTOLA, L. y COSAKA, M. C.** (2020). El Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP): un balance preliminar de su implementación. *Cuadernos del INAP (Cuinap)*, (10).
- CAO, H. y LEVY, M.** (2023a). La estructura de la Administración Pública Nacional argentina. *Cuadernos del INAP (Cuinap)*, (112), 50.
- CAO, H. y LEVY, M.** (2023b). Desafíos y escenarios de la estructura organizativa de la administración pública nacional argentina a 2030. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (16), 46-68.
- CAO, H. y LEVY, M.** (2023c). El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina. *Revista estudios de políticas públicas*, 9(2), 34-45.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-CIAP** (2024a). *Boletín Data Pública 5*. UBA.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-CIAP** (2024b). *Boletín Data Pública 7*. UBA.

CHUDNOVSKY, M. y CAFARELLI, M. L. (2018). Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público. *Argentina, 2003-2016. Foro internacional*, 58(2), 275-312.

CORVALÁN, J. G. (2017). Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 8(2), 26-66.

CURARELLO, P. A.; VITALE, J. y CURARELLO, J. I. (2016). Prospectiva, territorio y desarrollo: hacia la implementación de un modelo de gestión de la innovación que contribuya a la coconstrucción de tecnologías sociales para la sustentabilidad en la provincia de Catamarca. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 4(1), 38-57.

DE LANGE, D. E.; ARMANIOS, D., DELGADO-CEBALLOS, J. y SANDHU, S. (2016). From foe to friend: Complex mutual adaptation of multinational corporations and nongovernmental organizations. *Business & Society*, 55(8), 1197-1228.

DIÉGUEZ, G.; GASPARÍN, J. M., SÁNCHEZ, J. y SCHEJTMAN, L. (2015). Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe. *Cippec*, (39).

ESTELA RODRÍGUEZ, R. y SÁNCHEZ ORTEGA, J. (2023). Gestión por procesos en el diseño organizacional de las instituciones de educación superior públicas. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 11(1).

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)*, (18).

FIHMAN, D. (2020). *La profesionalización del Servicio Civil: un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina*. UNQ.

HERNÁNDEZ, C. G. y HURTADO, J. H. (2020). Escenarios prospectivos pospandemia para la internacionalización del sector agroalimentario de Ecuador al año 2035. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 8(2), 36-66.

HINTZE, L. y ORLANDO, J. (2005). Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público. *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. CLAD.

IACOVIELLO, M. y CHUDNOVSKY, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. CAF.

LAWRENCE, P. y LORSCH, J. (1967). *Organization and Environment*. Irwin.

LEVY, M. (15-19 de julio de 2023). Recent Implications of Administrative Change and Fragmentation in Bureaucratic Autonomy Within National Public Administration in Argentina. 27th World Congress of Political Sciences, Buenos Aires, Argentina.

LEVY, M. (2024). La estructura del Estado: una radiografía del pasado con mirada hacia el futuro. *Gobierno y Administración Pública*, (6), 85-93.

LIJTERMAN, E. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.

LUNENBURG, F. (2012). Organizational Structure: Mintzberg's framework. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectually Diversity*, 14(1).

MARIANO, R. C. y FERRO MORENO, S. (2020). Vigilancia e inteligencia prospectiva estratégica en tramas agroalimentarias de la provincia de La Pampa, Argentina. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 8(2).

MATHESON, C. (2009). Understanding the policy process: The work of Henry Mintzberg. *Public Administration Review*, 69(6), 1148-1161.

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

OSZLAK, O. (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. *Retos de la profesionalización de la función pública*, 96-125.

GARCÍA RICCI, D. (2015). *Estado de derecho y principio de legalidad*. Comisión nacional de los Derechos Humanos.

ROBBINS, S. P. y COULTER, M. (2005). *Administración*. Pearson educación.

SALAS, E. y WEGMAN, M. (2016). Para el servicio civil que merece un país en serio. Aaeap.

SAMANIEGO, V. H. V.; VÁSCONEZ, H. D. V., CHÁVEZ, F. F. G. y ALTAMIRANO, L. F. N. (2019). Cultura organizacional y su incidencia en el desempeño laboral de instituciones públicas gubernamentales. *Cienciamatria*, 5(9), 550-562.

SCHWEINHEIM, G. (2017). El sistema de administración financiera en la Argentina. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(1), 115-166.



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA