



Foro internacional
ISSN: 0185-013X
El Colegio de México

Chudnovsky, Mariana; Cafarelli, María Laura
Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su
vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016
Foro internacional, vol. LVIII, núm. 2, Abril-Junio, 2018, pp. 275-312
El Colegio de México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59957257003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

**LOS CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS
ORGANIZACIONALES DEL ESTADO
Y SU VÍNCULO CON LA COMPOSICIÓN DEL
EMPLEO PÚBLICO. ARGENTINA, 2003-2016**

**CHANGES IN THE ORGANIZATIONAL STRUCTURES
OF THE STATE AND THEIR LINK TO THE COMPOSITION
OF PUBLIC EMPLOYMENT. ARGENTINA, 2003-2016**

**LES CHANGEMENTS DANS LES STRUCTURES
ORGANISATIONNELLES DE L'ÉTAT ET LEURS LIENS
AVEC LA COMPOSITION DE L'EMPLOI PUBLIC.
L'ARGENTINE, 2003-2016**

MARIANA CHUDNOVSKY

Centro de Investigación y Docencia Económicas

mariana.chudnovsky@cide.edu

MARÍA LAURA CAFARELLI

Ministerio de Hacienda de la República Argentina

laucafa@hotmail.com

Resumen: La tensión entre mérito y confianza en las reformas de los servicios civiles de América Latina aparece como un desafío constante. Sin embargo, los estudios sobre la politización del empleo público no suelen analizar los cambios de la estructura del aparato estatal como una estrategia para incorporar agentes públicos basados en criterios de confianza. De hecho, se suele mencionar que hay muchas maneras de esquivar el ingreso por mérito, pero hay escasa evidencia empírica acerca de cuáles son y cómo varían a lo largo del tiempo. Para comenzar a colmar ese vacío, en este artículo se muestra la influencia de los cambios de las estructuras organizacionales del Estado en el aumento de los nombramientos por confianza en el aparato estatal. Para lograr tal propósito, se analiza el caso argentino entre los años 2003 y 2016.

Palabras clave: burocracia, empleo público, profesionalización, politización, estructuras estatales.

Abstract. The tension between merit-based and discretionary appointments is a constant challenge to civil service reform in Latin America. However, studies of the politicization of public employment do not tend to analyze the changes to the structure of the state apparatus as a strategy to incorporate public officials on the basis of discretionary appointments. Indeed, it is often noted that there are many ways of avoiding merit-based entry, though there is scarce empirical evidence about what these are and how they vary over time. To begin to fill this gap, this paper presents the influence of changes in the organizational structures of the state in the increase in discretionary appointments to the state apparatus. To do this, it examines the case of Argentina between the years 2003 and 2016.

Keywords: bureaucracy, public employment, professionalization, politicization, state structures.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

Résumé. En Amérique latine, la tension entre le recrutement fondé sur le mérite et l'occupation des postes de confiance pose un défi permanent aux réformes de la fonction publique. Les études sur la politicisation de celle-ci tendent, néanmoins, à négliger les changements dans la structure de l'État en tant que stratégie pour faire augmenter le nombre de postes de confiance. Certes, on parle souvent des nombreuses formules pour éviter le recrutement fondé sur le mérite, mais l'évidence concernant leur nature, ainsi que leurs variations au fil du temps, est limitée. Dans l'espoir de procurer quelques réponses, cet article cherche à montrer de quelle manière les changements dans les structures organisationnelles de l'État ont eu une influence sur l'accroissement du personnel de confiance. Pour cela, on analyse le cas de l'Argentine entre 2003 et 2016.

Mots clefs: bureaucratie, emploi public, professionnalisation, politisation, structures de l'État.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: agosto de 2017

Fecha de aceptación: agosto de 2017

LA TENSIÓN entre mérito y confianza en las reformas de los servicios civiles de América Latina se aparece como un desafío constante. Hay sobrada evidencia sobre el fracaso de muchas estrategias de profesionalización a causa de las maniobras desarrolladas por los diferentes gobiernos de la región para incorporar cargos con base en la confianza y no en el mérito.¹ Sin embargo, ese debate general no examina el papel que desempeñan los cambios en las estructuras organizacionales de los Estados como estrategia de incorporación de cargos con base en la confianza. En este artículo, cuestionamos la idea según la cual las modificaciones de los organigramas responden a factores técnico-sectoriales de política pública y/o administrativos vinculados a cuestiones organizacionales. Mostramos, por el contrario, que no pocas veces se usan para esquivar las rigideces que imponen las leyes de empleo público con respecto de la contratación de nuevos equipos con base en criterios de confianza, lo cual se examina a la luz del caso de Argentina por cuya consideración se pueda propiciar un análisis regional. En particular, analizamos los cambios de estructura organizacional y de empleo público durante los años que corrieron entre 2003 y 2016 mediante cuatro administraciones políticas, a saber: el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), los dos períodos de Cristina Kirchner (2007-2015) y el primer año de la gestión de Mauricio Macri (2015-2016).

¹ Cf. M. del C. Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, 2005, pp. 599-634; M. del C. Pardo y G. M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016; D. Arellano, “La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México”, en F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Edicions Bellaterra S. L., 2008, p. 143; J. L. Méndez y M. Dussauge, “El servicio profesional de carrera. Introducción general”, en J. L. Méndez (comp.), *Servicio profesional de carrera*, México, Siglo XXI-Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011; J. L. Méndez, “La gestión de personal en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”, en Pardo y Cejudo (eds.), *op. cit.*

El creciente consenso internacional respecto a la importancia de la profesionalización del servicio civil comportó que muchos sistemas de empleo público restringieran la posibilidad de conformar equipos basados en la confianza por haberse privilegiado el ingreso y el ascenso en la carrera con base en el mérito, lo cual propició incentivos adicionales para que cada nuevo gobierno apelara a estrategias de incorporación de equipos por medio de formas “alternativas” a las que requieren las reglas de contratación. De hecho, hay suficiente evidencia sobre las “burocracias paralelas” en la región.² Al mismo tiempo, el eje de las reformas de los servicios civiles suele centrarse en el ingreso por mérito tanto del empleo público general como de los cargos directivos. Sin embargo, los gobiernos de los diferentes países de la región muestran una férrea resistencia a ceder espacios de nombramiento de sus equipos con base en criterios de confianza.³

A la luz de estas circunstancias, este trabajo pretende aportar conocimiento en dos aspectos poco estudiados empíricamente en la región. Por una parte, realiza un ejercicio de medición para distinguir las diferentes formas de incorporación de agentes al aparato estatal con base en criterios que vulneran las reglas según las cuales se establece el ingreso por mérito. Se sabe que hay muchas formas “creativas” de evadir la legislación, pero hay escasa evidencia empírica acerca de cuáles son esas estrategias y cómo varían al cabo de los años.

² Cf. O. Oszlak, “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 42, núm. 168, 2003, pp. 519-548; M. Iacoviello y L. Zuvanic, “Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del Estado en América Latina”, ponencia presentada en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre, 2005; M. Chudnovsky y M. Doussett Farjat, “Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas: la historia de las reformas del empleo público en Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 55, núm. 217, 2016, pp. 315-341; Pardo, art. cit.; M. S. Grindle, *Jobs for the boys. Patronage and the state in comparative perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.

³ Pardo y Cejudo (eds.), *op. cit.*; Méndez, art. cit.

Por otra, se incorpora el análisis de los cambios organizacionales en las estructuras estatales como factor clave para examinar la composición del empleo según la dicotomía mérito-confianza. Encontramos que hay una visión bastante ingenua con respecto del análisis de los organigramas estatales y prácticamente nada de trabajo empírico que dé cuenta ni de sus modificaciones a lo largo del tiempo ni la influencia que tiene en el crecimiento de las filas políticas en el aparato estatal. En suma, mostramos que los cambios de organigramas no son cuestiones ni estrictamente técnicas ni políticamente neutrales.

Entre los años 2003 y 2016, observamos para cada administración política: *i)* el cumplimiento de las reglas que definen el ingreso por mérito tanto de la planta estatal como de los cargos directivos; *ii)* los cambios de estructuras organizacionales de la administración pública central que abren espacios funcionales para incorporar cargos políticos. Encontramos que los ingresos por confianza son una constante a lo largo de los años. Lo que cambia, más bien, es la estrategia por la cual se incorporan al Estado: o lo hacen mediante formas “alternativas” de contratación y/o por medio de cambios en la estructura organizacional, lo cual es un hallazgo que modifica el debate vigente sobre el tema y abre nuevas líneas de análisis sobre la política de la burocracia.

Por último, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, presentamos la bibliografía especializada que enmarca el análisis sobre estructura estatal y empleo en la región. En segundo, describimos la metodología de análisis y las fuentes de las cuales obtuvimos la información. En tercero, recorremos los hitos clave en materia de empleo en la Argentina y presentamos brevemente las características actuales en materia de estructura y de empleo público en la Administración Pública Nacional (APN) de ese país. En cuarto, exponemos los resultados y presentamos conclusiones.

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Una meta fundamental para los países de América Latina consiste en mejorar la calidad de los servicios civiles, puesto que son fundamentales para el desarrollo de capacidades estatales.⁴ Sin embargo, la región presenta un panorama de generalizada debilidad de los servicios civiles, en gran parte por la persistencia de esas prácticas no meritocráticas.⁵

En esa circunstancia, incorporamos el análisis de los cambios en las estructuras de las administraciones públicas, de las que se suele tratar cuantitativamente para mostrar el crecimiento o achicamiento de las unidades funcionales con el principal objetivo de ilustrar el incremento del gasto público que comportan y justificar, no pocas veces, la reducción del tamaño del Estado.⁶ Sin embargo, casi no hay estudios que indaguen sobre las causas específicas de esos cambios.

A grandes rasgos, las explicaciones acerca de sus modificaciones se tratan desde dos perspectivas diferentes: la primera se centra en un análisis de necesidades político-públicas y la segunda, en motivos vinculados al sistema político-elec-

⁴ Cf. Longo y Ramió (eds.), *op. cit.*; M. Chudnovsky y M. Iacoviello, “El contexto político de las reformas burocráticas en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana”, *Buen Gobierno*, núm. 21, 2016, pp. 20-49; M. I. Dussauge Laguna, “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, 2005, pp. 1-21.

⁵ Longo y Ramió, *op. cit.*; BID, *Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

⁶ Cf. N. Zeller, *Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2007, pp. 3-5; Fundación Libertad y Progreso, “La imprescindible racionalización y modernización del Estado”, 2017, en <http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2017/04/>, consultado el 23.V.2017; M. Obarrio, “La «fábrica de ravioles», puesta a funcionar a pleno dentro del Poder Ejecutivo”, *La Nación*, 17 de abril de 2017, en <https://www.lanacion.com.ar>; M. Obarrio, “Según un relevamiento, desde que asumió Macri aumentó un 25% la estructura del Estado”, *La Nación*, 17 de abril de 2017, en <https://www.lanacion.com.ar>.

toral. En la primera perspectiva analítica, se acepta que los cambios de estructura responden a cuestiones vinculadas a la prioridad programática de los oficialismos. El argumento subyacente es que una manera de otorgar entidad a una temática sectorial específica consiste en elevar el rango de la dependencia estatal encargada de llevarla adelante. Por tanto, crear un nuevo Ministerio o dependencia pública se explica como un reflejo organizacional de las prioridades de los planes de gobierno. Esta mirada suele ser la que los oficialismos comunican mediáticamente y tiene un trasfondo weberiano,⁷ pues supone que hay una subordinación de la administración a la política y que la estructura administrativa responde a un criterio racional y técnico.⁸ En esta perspectiva de subordinación, también hay otra mirada que entiende la estructura organizacional como el instrumento técnico que permite establecer la asignación de responsabilidades hasta el grado del detalle necesario para el uso adecuado de los recursos que se precisen para su aplicación. A la luz de lo cual, se entiende las estructuras como algo meramente instrumental que debe ser evaluado por su adecuación a los fines.⁹ La expresión más acabada de esta

⁷ Véase M. Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, ed. preparada por J. Wincklemann, nota preliminar de J. Medina Echavarría; trad. de J. Medina Echavarría, J. Roura Farella, E. Ímaz, E. García Maynez y J. Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, 2^a ed., 1964. [1^a reimpr. Madrid, 1993].

⁸ Véase, a modo de ejemplo, G. Carelli Lynch, “Macri confirmó cambios en los ministerios si asume como presidente”, *Clarín*, 7 de octubre de 2005, en <https://www.clarin.com>; Ley de Ministerios, núm. 22.520; y Decreto reglamentario 13/2015.

⁹ J. Hintze, “Administración de estructuras organizativas”, documentos TOP sobre Gestión Pública, Buenos Aires, 1999, en www.top.org.ar/publicac.htm; M. C. Bozzo y B. Hebe López, “Crónica de un fracaso anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, núm. 19, 1999, en <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1886>; M. C. Bozzo *et al.*, “Los procesos de reforma del Estado: la segunda etapa y su agenda”, *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, núm. 6, 1996.

perspectiva son los organigramas, porque representan las unidades organizativas y sus dependencias jerárquicas. Luego, se realiza la distribución de responsabilidades mediante alguna estrategia de delegación que permita evaluar que no hay superposiciones. Este tipo de perspectivas considera que tanto la forma como los cambios de las estructuras administrativas se explican (y deben explicarse) por decisiones racionales de diseño organizacional. Dejan de lado, claro está, cualquier componente político, al tiempo que descartan la posibilidad de que no haya una predominancia del modelo weberiano de subordinación de la administración a la política.

Una aportación que pretende indagar sobre la política de los cambios de organigrama del aparato estatal –sin que por ello se salga del análisis desde la administración pública– es la que propone Pardo.¹⁰ La autora sostiene que los diferentes cambios se pueden entender como un componente central de los procesos de modernización administrativa, los cuales son indisociables del sistema político. Por ejemplo, pueden ser consecuencia de un criterio de política pública que trascienda su papel como unidad administrativa (“grandes proyectos de desarrollo”) y/o ser un proyecto de modernización en sí mismo.

Con respecto de la perspectiva político-electoral, encontramos que prácticamente no hay trabajos sobre la influencia de los nombramientos en la forma de las estructuras estatales. Más aún: identificamos dos vacíos analíticos en la bibliografía especializada que los examina tangencialmente. En primer lugar, hay un vasto desarrollo de la relación entre sistemas de partidos y gabinetes en sistemas parlamentaristas, pero observamos un escaso análisis en los presidencialistas.¹¹

¹⁰ *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009.

¹¹ C. Martínez-Gallardo, “Designing cabinets: Presidential politics and cabinet instability in Latin America”, *Working Paper of the Helen Kellogg Institute for International Studies*, núm. 375, 2011, pp. 1-41; E. Stein *et al.* (coords.), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en*

En segundo, hay muchos estudios que examinan la relación entre sistemas electorales y la forma de los gabinetes. Sin embargo, estos trabajos se concentran en las personas como unidad de análisis y dejan de lado los contextos organizacionales en los que estas autoridades se desempeñan. Se estudian las causas y consecuencias de los nombramientos de personas en los gabinetes, pero no los cambios de las estructuras administrativas que éstos implican.

De hecho, hay una importante producción de trabajos sobre multipartidismo y gobiernos de coalición y su influencia en el tamaño,¹² composición¹³ y/o estabilidad de los gabinetes¹⁴ sobre los nombramientos de los ministros,¹⁵ entre otros aspectos. Ya sea que se concentren o en las trayectorias de los ministros o en su perfil político o técnico o en la composición de los gabinetes y/o en su estabilidad, se presta en todos los casos escasa atención a la influencia de los nombramientos políticos en la estructura estatal, a pesar de la obvia influencia que tiene cada uno de ellos en la forma organizacional que va tomando el aparato estatal. Lo que, sin lugar a dudas, muestra este programa de investigación, es que hay un vínculo entre los sistemas políticos y la conformación de los gabinetes.

América Latina. Informe 2006, Banco Interamericano de Desarrollo-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University-Planeta, Cambridge, MA, Washington, D. C., México, 2006.

¹² A. Lijphart, “Cabinets: Concentration Versus Sharing of Executive Power”, en *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven-London, Yale University Press, 2^a ed., 2012, pp. 79-104.

¹³ A. Lijphart, “Constitutional choices for new democracies”, *Journal of democracy*, vol. 2, núm. 1, 1991, pp. 72-84.

¹⁴ Martínez-Gallardo, art. cit.; J. Huber y C. Martínez Gallardo, “Replacing cabinet ministers: Patterns of ministerial stability in parliamentary democracies”, *American Political Science Review*, vol. 102, núm. 2, 2008, pp. 169-180.

¹⁵ M. Inácio, “Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas”, *América Latina Hoy*, vol. 64, 2013, pp. 41-66.

Algunos hallazgos sugerentes ofrecen diferentes explicaciones para dar cuenta de las características de los gabinetes, tales como las mayorías legislativas, la existencia de gobiernos de coalición y/o la debilidad del presidente.¹⁶ Muchos de esos resultados buscan, sobre todo, comprender aspectos de las coaliciones de partidos y su influencia en los gabinetes. Ciertos ejemplos de ello son el análisis del número de partidos, la diversidad ideológica o el desempeño de las coaliciones en términos de políticas públicas.¹⁷ Sin embargo, aparece un espacio vacante, no sólo respecto al estudio de los gabinetes en los sistemas presidencialistas,¹⁸ sino a la relación entre esos gabinetes y sus contextos organizacionales inmediatos. Cada nombramiento cambia la fisonomía del aparato estatal, altera el gasto público, modifica la magnitud del empleo público y, sobre todo, la de su composición en lo que atañe a la relación mérito *versus* confianza, que es fundamental en los procesos de profesionalización.

En este trabajo, por tanto, proponemos una explicación alternativa que aplica a la gran mayoría de los países de América Latina: los cambios en las estructuras de las administraciones públicas pueden consistir en una estrategia política

¹⁶ Huber y Martínez-Gallardo, art. cit.

¹⁷ Cf. Paul Warwick, *Governmet Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge, University Press, 1994; G. King *et al.*, “A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies”, *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 3, 1990, pp. 846-871; D. Diermeier y R. Stevenson, “Cabinet survival and competing risks”, *American Journal of Political Science*, vol. 43, núm. 4, 1999, pp. 1051-1068; D. Diermeier y R. Stevenson, “Cabinet terminations and critical events”, *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 3, 2000, pp. 627-640; M. Laver y N. Schofield, *Multiparty governments. The politics of coalition in Europe*, Oxford, University Press, 1990; W. W. Powell, “Institutional effects on organizational structure and performance”, en L. G. Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge, MA, Ballinger 1988, pp. 115-136; Kaare Strom, *Minority government and majority rule*, Cambridge, University Press, 1990.

¹⁸ Stein *et al.* (coords.), *op. cit.*; M. E. Coutinho, “Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina”, *Colección*, núms. 18/19, 2007, pp. 17-47; Martínez-Gallardo, art. cit.

para contratar empleados con base en criterios de confianza y aumentar, de ese modo, las filas de los cargos políticos en el aparato estatal.

Aún más: encontramos que analizar la evolución del empleo público sin prestar atención a su composición con respecto de la dicotomía mérito-confianza puede llevar a conclusiones equivocadas. En particular, es preciso distinguir a los servidores públicos que ingresan al Estado mediante un sistema que permite demostrar su idoneidad y mérito (como lo es el concurso por oposición en Argentina; en adelante, “concursos”) de aquellos que se incorporan por vías “alternativas” de contratación (diferentes modalidades que tienen en común no ser las que la ley define) y de aquellos a quienes se nombra políticamente (tanto la alta dirección pública como el alto gobierno)¹⁹. De hecho, puede ser que el empleo público registrado disminuya tanto en número de cargos ocupados como en presupuesto asignado, pero que aumenten los cargos de confianza como consecuencia de un aumento de tamaño en la estructura organizacional del Estado, lo cual es esencial, porque implica un paso de la composición del empleo en la dirección contraria a la de su profesionalización.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Presentamos un estudio descriptivo del caso argentino entre los años 2003 y 2016. Usamos diferentes fuentes secundarias: los datos sobre cantidad de empleados provienen del Capítulo de Ocupación y Salarios del Boletín Fiscal, de la Secretaría de Hacienda.²⁰ En el presupuesto de cada año tam-

¹⁹ Véase *infra* las definiciones de ambos universos.

²⁰ El capítulo, elaborado por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, de la Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Hacienda, tiene periodicidad trimestral. Sígase la siguiente dirección url: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dnoyssp/>, consultado el 3.IV.2017.

bién se pueden encontrar estos datos de ocupación, pero aparecen sólo como datos proyectados. En consecuencia, evitamos usarlos hasta donde nos ha sido posible, ya que al ser producidos *ex-ant* pueden sobreestimar las cifras, en el caso de que haya puestos financiados, pero no ocupados. O, por el contrario, se puede subestimarlas si, al final, se pagan esos puestos con alguna otra fuente de financiamiento.

Los cambios de estructura y la cantidad de cargos de nominación política que se crean con cada modificación del organigrama se recolectaron con base en las normas de designación publicadas en el Boletín Oficial de la República Argentina²¹ y el sitio de Internet “Mapa del Estado”, del Ministerio de Modernización de la Nación.²² Allí se presentan los organigramas de cada ministerio y las designaciones de las personas que ocupan los puestos directivos y de conducción. Esa información se completó con datos diarios del Boletín Oficial, en que aparecen las designaciones y prórrogas de designaciones de funcionarios, así como los cambios de estructura (creaciones o supresiones de dependencias). Esta información se trianguló con cinco entrevistas semiestructuradas realizadas entre los meses de marzo y junio de 2017 en el Ministerio de Modernización de la Nación a funcionarios de la Secretaría de Empleo y de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil.²³

Para mostrar la relación entre empleo y estructura, examinamos, en primer lugar, la evolución de la cantidad de empleados para cada administración política con el fin de observar las variaciones que tuvo el empleo público total; analizamos, en segundo, la composición de esas cantidades en cada período para ver qué tipo de contratación (carrera, contratos, designación política) fue la que varió. Por último, comparamos los cambios de estructura en cada gobierno, al analizar sus organigramas.

²¹ Disponible en www.boletinoficial.gob.ar.

²² Disponible en <http://mapadelestado.modernizacion.gob.ar>.

²³ Véase el listado en la “Bibliografía”.

BREVE RECORRIDO POR LOS HITOS VINCULADOS EN EL EMPLEO PÚBLICO

La historia del empleo público argentino puede interpretarse como una sucesión de estrategias para esquivar las formas de contratación por concurso y con base en el mérito para acceder a la carrera en el Estado. Al respecto, hay algunos hitos que es preciso destacar para contextualizar el período bajo análisis en este trabajo.

En primer lugar, durante los dos períodos presidenciales de Carlos Menem (1989-1995, primero, y 1995-1999, después), se reformó la Constitución y se llevaron a cabo procesos estructurales de reformas, en su gran mayoría, económicas, pero también institucionales.²⁴ Se aprobaron dos leyes fundamentales, la de Reforma del Estado²⁵ y la de Emergencia Económica²⁶, que pusieron en marcha medidas de estabilización que redujeron el aparato estatal, tales como la privatización de las empresas públicas, la descentralización de sus funciones en las provincias, la tercerización de servicios, la liberalización y desregulación de los mercados.²⁷ Se diagnosticó el sobredimensionamiento de las estructuras y de la dotación del personal. En consecuencia, una de las principales estrategias de reforma fue la disminución del tamaño de la estructura estatal y de la dotación de personal.²⁸ Para ra-

²⁴ Chudnovsky y Doussett Farjat, art. cit.

²⁵ Ley 23.696.

²⁶ Ley 23.697.

²⁷ Cf. O. Oszlak, “De menor a mejor. El desafío de la segunda Reforma del Estado”, *Nueva Sociedad*, núm. 160, 1999, pp. 81-100; C. Acuña *et al.*, “Understanding the political economy of structural reform: the case of Argentina”, en J. Fanelli y G. Mc Mahon (comps.), *Understanding Reform in Latin America*, Hounds-mills-Nueva York, Palgrave McMillan, 2007; M. L. Cafarelli, “Los Recursos Humanos del Sector Público Nacional Argentino: saber quiénes somos para saber quiénes queremos ser”, *Revista Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)*, núm. 50, 2012, pp. 59-97; Chudnovsky y Doussett Farjat, art. cit.

²⁸ Chudnovsky y Doussett Farjat, art. cit.

cionalizar las estructuras, se introdujo una norma límite (“la regla de tres”) a la cantidad de unidades organizativas que podía contener un ministerio: “ningún ministerio debía tener más de tres secretarías, ninguna secretaría debía tener más de tres subsecretarías y así sucesivamente”.²⁹ Sin embargo, aunque el número de unidades disminuyó de forma significativa, la planta estatal volvió a crecer. Además se produjo, en este período, un gran incremento de agentes contratados por la creación de un régimen flexible y bien remunerado de contratación.³⁰ Gran parte de las contrataciones se realizaron sin concursos y financiados por los organismos internacionales”,³¹ conformando una “burocracia paralela”.³² En suma, aunque disminuyó el número de dependencias estatales, no se insidió significativamente en el empleo público.

En segundo, durante el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001), se tomaron dos medidas importantes para explicar los sucesos posteriores: con la Ley 25.237 del año 2000 se congeló la cobertura de cargos vacantes en la planta permanente de la administración pública y se creó un sistema de retiro voluntario para disminuir la cantidad de cargos existentes, lo cual impidió que nadie pudiera ingresar al Estado por medio de los mecanismos previstos e incentivó la búsqueda de formas de contratación que permitieran incluir gente a pesar del cierre de ingreso a la planta. Estas medidas, junto con las indemnizaciones por retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas ofrecidas a los empleados, así como la descentralización de las funciones de educación y salud hacia las pro-

²⁹ Oszlak, “El mito del Estado mínimo...”, p. 9.

³⁰ Cafarelli, art. cit.

³¹ D. Orlansky, “Política y burocracia: Argentina 1989-1999”, documento de trabajo, núm. 26, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, 2001; A. Ferraro, “Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, *Latin American Research Review*, vol. 41, núm. 2, 2006, pp. 165-182.

³² Oszlak, “El mito del Estado mínimo...”, p. 6; Iacoviello y Zuvanic, art. cit.

vincias, hicieron que Argentina llegara a tener uno de los aparatos estatales nacionales más pequeño de la región.³³ La cantidad de empleados que conformaban el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) disminuyó un 47% entre 1980 y 2001.³⁴

En el año 2000, con la prohibición del ingreso a la planta permanente, se dio un importante crecimiento de las incorporaciones con base en contratos “paralelos”, esquivando el límite establecido del 15% de contratos sobre el total del empleo en cada jurisdicción, lo cual comportó un importante cambio en la composición del empleo en cada estructura organizacional, puesto que crecieron las incorporaciones sin la mediación del mecanismo del concurso.

El proceso incluyó, por último, a la alta dirección pública. En el año 2002, la normativa³⁵ autorizó la designación de cargos directivos transitorios por decreto, estableciendo un plazo de 180 días, renovables todas las veces que las autoridades políticas así lo requirieran. La consecuencia de esta medida fue inminente: desde el año 2008 casi no se realizaron concursos para los cargos directivos y, por el contrario, se nombraron por excepción al concurso y, no pocas veces, a la idoneidad para el cargo.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES-ADMINISTRATIVAS Y DEL EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA

La estructura de la APN se rige según la Ley de Ministerios del año de 1992, que determina la cantidad de ministerios, sus

³³ Cafarelli, art. cit.

³⁴ La ocupación registrada en el año de 1980 fue de 494 565 empleados, según cifras de J. Bonifacio en *El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1958 y 1985. Características generales*, Buenos Aires, Dirección General de Investigaciones, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 1986. En cambio, la ocupación registrada en 2001 fue de 261 036 empleados, tal como se informa en el Capítulo de Ocupación y Salarios del Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda del cuarto trimestre de 2001.

³⁵ Decreto reglamentario 1.140/2002.

funciones, el papel de las secretarías y sus atribuciones y los cambios se realizan por decreto. La administración central está conformada por ministerios, secretarías, subsecretarías y unidades inferiores de nivel operativo. Sus directivos son designados por el presidente de la Nación, quien también nombra a los funcionarios que desempeñarán cargos políticos.

El empleo público argentino se compone del Sector Público Nacional (SPN), el Sector Público Provincial, el Sector Público Municipal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El SPN está formado por: *i*) la APN, la cual está conformada por los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el Ministerio Público, junto con las otras entidades del Sector Público no financiero; *ii*) las Universidades Nacionales; *iii*) las empresas y sociedades del Estado; *iv*) el Sector Financiero. El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) se divide en la Administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de la Seguridad Social.

El objeto de estudio de este trabajo es el PEN, que engloba la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios Nacionales. De entre éstos, examinamos el caso de los empleados civiles del PEN, toda vez que es el órgano encargado de administrar, aplicar y ejecutar las leyes y las políticas públicas.³⁶ El principal escalafón que rige el empleo público es el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) según el marco de la Ley Marco de Empleo Público.³⁷ El personal que se desarrolla en el PEN está sujeto al “régimen de estabilidad” (lo que se denomina planta permanente), el “régimen de contrataciones” (los contratos “paralelos”) o como “alto gobierno”: las autoridades superiores, los funcionarios con cargos políticos nombrados por fuera del escalafón vigente (“extraescalafonarios”) o asesores de gabinete.

³⁶ Chudnovsky y Iacoviello, art. cit.

³⁷ Ley Marco de Regulación del Empleo Público núm. 25.164.

La normativa vigente dispone que a la planta permanente se accede mediante concurso, que es el mecanismo legal que permite medir la idoneidad y la capacidad de la persona. El cargo por ocuparse se debe financiar con la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso de la Nación. La estabilidad en el cargo del empleado público está garantizada por la Constitución Nacional (artículo 14 bis) y por el artículo 8° de la Ley Marco de Empleo Público. Asimismo, la normativa establece que la designación de personal sin la mediación de los sistemas de selección previstos no reviste en ningún caso carácter de permanente ni garantiza el derecho a la estabilidad.

Hoy por hoy, el personal contratado (no permanente) puede ingresar mediante dos formas: la primera consiste en un contrato por tiempo determinado con el propósito de prestar un servicio profesional y autónomo, y la segunda, en contratos equiparables a la planta, pero de carácter transitorio³⁸ (que no deberán superar el 15%)³⁹.

Entendemos por “alto gobierno” los máximos niveles políticos de conducción, como el presidente, vicepresidente, jefe de gabinete, ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios o posiciones de esa jerarquía.⁴⁰ En el caso argentino, también lo conforman el personal extraescalafonario y los asesores de gabinete, los cuales se designan por decreto presidencial y continúan hasta que finalice el mandato o hasta que

³⁸ Decreto 1.421/2002, regulatorio de la Ley Marco de Empleo Público.

³⁹ L. Buchner *et al.*, “Evolución y características del empleo y las remuneraciones en el Sector Público Nacional argentino (2001-2015): ¿Cuántos y para qué?”, ponencia presentada en el *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 8 a 11 de noviembre, 2016.

⁴⁰ M. Iacoviello y M. Chudnovsky, “La importancia del servicio civil para el desarrollo de capacidades estatales: un análisis de trayectorias de reforma en América Latina”, documento de trabajo, núm. 2015/02, Corporación Andina de Fomento (CAF)-Banco de Desarrollo de América Latina, 2014.

el presidente decida removerlos. Su cantidad es variable durante cada administración y depende exclusivamente de lo que apruebe la Ley de Ministerios (cantidad de ministerios, secretarías y subsecretarías). El personal “extraescalafonario” se compone de las máximas autoridades de los organismos descentralizados e instituciones de la Seguridad Social, que nombra el PEN y cuya cantidad depende del poder político, ya que éstos son los únicos autorizados para crear o suprimir esos cargos.

Los asesores de gabinete son elegidos por las autoridades políticas para realizar tareas que se limitan exclusivamente al asesoramiento y asistencia administrativa de tales autoridades, excluyendo las tareas correspondientes a los niveles de conducción y jefatura de la planta estatal. Su número depende de la estructura que tenga el Estado Nacional según la voluntad discrecional del PEN.

En Argentina, la “Alta Dirección Pública” (ADP) se conforma por directores (nacionales, generales y simples), coordinadores o jefes de área designados por un período de cinco años. Aunque deberían ingresar por concurso, lo hacen por decreto de excepción.⁴¹

En suma, nos encontramos con un sistema de empleo público según el cual, en las reglas formales, el ingreso a la carrera del servicio civil se debe realizar por concurso de mérito y cada cargo debe finanziarse con el presupuesto. Asimismo, establece que los cargos directivos de la ADP están destinados al personal de carrera, que a su vez debe someterse a concurso.⁴² El espíritu subyacente en esa regla es que la ADP se ocupe temporariamente con personal de la planta permanente (que ya concursó para ingresar al Estado en algún momento previo) con el propósito de establecer una capa gerencial que trascienda la rotación política. También

⁴¹ Cafarelli, art. cit.

⁴² En el caso del SINEP, se concursa para el cargo directivo por un período de cinco años, después del cual se vuelve al cargo de carrera anterior.

limita la posibilidad de contrataciones “paralelas”, aunque en la práctica lo que se observe sea una sucesión de estrategias para esquivar esas reglas.

EMPLEO PÚBLICO Y ESTRUCTURAS ESTATALES: LAS DOS CARAS DE LA MONEDA

La estructura funcional del aparato estatal argentino se organiza por jurisdicciones (dependencias) sectoriales (Ministerio de Hacienda, Salud, etc.). Analizar la ocupación en cada entidad para los períodos considerados resulta una tarea compleja a causa de los constantes cambios de estructura inherentes a la lógica del sistema político. No sólo pueden crearse, disolverse o subdividirse ministerios completos, sino que ciertas secretarías y direcciones pueden cambiar de dependencia, modificando la cantidad de personal en cada área. A su vez, es de esperar que, al subdividirse una jurisdicción, el resultado no sean dos idénticas a la anterior, sino dos distintas con su propia lógica y posiblemente con mayores perspectivas de crecimiento. Sin embargo, tomando todo eso en consideración, fue posible indagar cambios de estructura y de empleo.

El cuadro 1 (*véase infra*) resume la situación de cada administración política según las dimensiones de estructura y empleo: la primera fila muestra la evolución de la estructura del PEN con respecto de la cantidad de ministerios, secretarías y subsecretarías para los gobiernos considerados; la segunda, la cantidad de cargos de “alto gobierno”; la tercera, la ADP en el escalafón SINEP⁴³; y la cuarta, la evolución del empleo total que incluye tanto la de los cargos de alto gobierno como la de la ADP (civiles, militar y de seguridad).

⁴³ Este escalafón tiene por particularidad albergar a personal que es transversal a la administración, puesto que puede encontrarse en varias entidades. Se creó en 1993 con el propósito de jerarquizar el empleo público nacional y no fue modificado sino hasta 2008.

CUADRO 1
Estructura y empleo, PEN, 2003-2016

	Néstor Kirchner (Jul-2003)	Cristina Kirchner (Jul-2007)	Cristina Kirchner (Oct-2015)	Mauricio Macri (Oct-2016)
1) Estructura PEN	130	174	232	312
Ministerios	10	10	16	20
Secretarías	47	54	71	85
Subsecretarías	73	110	145	207
2) Alto gobierno	456	493	759	846
3) Alta dirección pública	882	1013	2 324	2 707
4) Ocupación total PEN	245 366	270 701	381 424	379 136
Planta permanente y transitoria	230 012	73 762	309 390	307 429
Contratos	15 354	30 524	72 034	71 707

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de los Ministerios de Modernización y de Hacienda.

*Estructuras organizacionales del aparato estatal
y evolución del alto gobierno entre 2003 y 2016*

Néstor Kirchner mantuvo la cantidad de ministerios heredada de la gestión anterior (10, en total), pero creó 7 secretarías y 37 subsecretarías. Sin embargo, observamos un crecimiento del 34% desde el final de su presidencia hasta el primer mandato de Cristina Kirchner (cuando se pasó de 130 a 174 ministerios, secretarías y subsecretarías). Más tarde, entre los dos períodos presidenciales de Cristina Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), hubo un incremento del 33% (de 174 a 232) en la cantidad de ministerios (de 10 a 16), secretarías (de 54 a 71) y subsecretarías (de 110 a 145). Por último, desde que asumió el cargo el presidente Mauricio Macri, la estructura del PEN creció un 34% (de 312 a 332 unidades funcionales). De hecho, porque la cantidad de ministerios pasó de 16 a 20, en la práctica también se crearon 14 nuevas secretarías y las subsecretarías pasaron de 145 a 207.

Cuando asumió la presidencia Cristina Kirchner, durante su primer mandato, aumentó sólo un 8% (de 456 a 493) la cantidad de funcionarios de alto gobierno. Sin embargo, estos funcionarios se multiplicaron notablemente en su segundo período de gobierno (de 2007 a 2015), puesto que se abrieron nuevos puestos de conducción política: a éstos, se sumaron 17 secretarios y 35 subsecretarios, junto con todo su personal de asesoramiento y las máximas autoridades de los organismos descentralizados. En consecuencia, durante estos años la cantidad total de funcionarios políticos se incrementó un 54% (de 493 a 759). Por último, en el año 2016, cuando asumió la presidencia Mauricio Macri, se elevó la cantidad de ministerios de 16 a 20 y también se crearon nuevos cargos políticos por ocupar con personal de confianza: se sumaron 87 políticos más (de 759 a 846), lo que muestra una variación porcentual del 11% en ese rubro.

En suma, en el año 2003, según se apunta en el cuadro 1, el PEN argentino se componía de 456 cargos de alto gobierno sobre un total de empleo público de 245 366 agentes, por lo que esos cargos representaban un 0.19% del empleo. Observamos que, 13 años después, el aparato estatal nacional contiene un 86% más de funcionarios políticos (presentaron un aumento de 456 a 846) y representan, esta vez, un 0.22% sobre el empleo total.

Cambios en la Alta Dirección Pública

Los cambios de estructura no sólo conllevan la creación de un nuevo alto gobierno, sino que también habilitan la apertura de nuevos cargos directivos de las unidades organizacionales inferiores. En la actualidad, la ADP comprende un total de 2707 cargos, de los cuales más del 85% tiene su designación efectuada por excepción a las reglas del empleo público, mientras que el resto la tiene vencida. De hecho, los últimos concursos que se realizaron para cubrir cargos directivos, en

el escalafón SINEP, ocurrieron en el año 2011 e involucraron sólo 7 cargos.

Esos siete concursos fueron una excepción vinculada en la creación de un nuevo ministerio (el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) en el año 2007, que generó un único (y limitado) llamado a concursos. Según se desprende del cuadro 1, esta modalidad de ingreso por excepción para la ADP creció durante los años en comento, al pasar de 882 cargos durante la gestión de Néstor Kirchner, en el 2003, a 2 707 directivos, en el 2016, en tanto que con la primera gestión de Cristina Kirchner esta cantidad ascendió hasta alcanzar los 1 013, primero, y los 2 324, después, durante su segundo mandato. En efecto, se observa el más alto crecimiento durante los períodos presidenciales de Cristina Kirchner (129%). Por último, en la actualidad la capa directiva aumentó un 16% (de 2 324 a 2 707) y se nombró con la misma modalidad.

Evolución del empleo público total entre 2003 y 2016

Este último grupo incluye el total de la ocupación que tiene el PEN (alto gobierno, extraescalafonarios, ADP, de carrera, y contratados tanto civiles como militares y de seguridad). Para entender qué está pasando en una administración pública es necesario examinar la relación que hay entre cargos por confianza y por mérito. Planteamos la existencia de dos escenarios: uno, en que se vulneran las reglas de ingreso por mérito para el servicio civil de carrera con el propósito de contratar a personas que desempeñen papeles políticos, y otro, en que se las acate, pero se funden a un tiempo estructuras organizacionales que aumentarán legítimamente los espacios funcionales que habrán de ser ocupados por el alto gobierno y sus cargos políticos asociados (asesores, extraescalafonarios, entre otros).

Durante los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner, se registraron aumentos de la ocupación total (de 245 366 a 381 424) y, sobre todo, de la cantidad de contratos

paralelos, que pasaron de 15 354 a 72 034. En el caso del gobierno del primero, la cantidad de contratos aumentó un 99% (de 15 354 a 30 524). Durante los gobiernos de la segunda (de 2007 a 2015), el personal contratado también aumentó un 136% (de 30 524 a 72 034). La ocupación total creció un 41% con una variación absoluta de 110 723 nuevos puestos de trabajo. De este total, casi 70 000 puestos correspondían a la planta permanente y el resto, a personal contratado (41 510). Por último, durante el primer año de gobierno de Mauricio Macri, se registraron menos empleados como resultado de su política de reducción de la planta estatal (bajaron de 381 424 a 379 136). Sin embargo, aunque disminuyó, el número del empleo total varió su composición: se observan menos contratos y personal de planta, pero hay más cargos políticos, según se muestra líneas abajo.

CONFIANZA VS. MÉRITO EN LA COMPOSICIÓN DEL EMPLEO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL ENTRE 2003 Y 2016

Durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) aumentó el empleo público, pero casi no se alteró la estructura del aparato estatal. Kirchner asumió el cargo con una planta total de 245 366 ocupados y terminó su mandato con una de 270 701. La cantidad de empleados públicos en el PEN creció un 10%. Asimismo, y a causa también de que en ese período el ingreso a la planta permanente se encontraba “congelado”, podemos afirmar que ningún ingreso se hizo mediante concurso por mérito. De hecho, durante ese período los contratos duplicaron su representación en el total del empleo. La estrategia principal del gobierno de Kirchner consistió, sobre todo, en la expansión de las contrataciones paralelas al régimen de carrera. Ahora bien, con la información disponible no es posible distinguir si esos cargos ocupados por los contratados eran directivos o equipos técnicos, pero podemos afirmar que no cumplían con los requisitos previstos en la normativa para ingresar al Estado por concurso y que no se

aplicaron a lo que se supone que ingresaron (tareas estacionales transitorias) y cuyos contratos, con todo, perduran todavía.

Con respecto de la estructura del Estado, el gobierno de Néstor Kirchner comenzó con diez ministerios y terminó con el mismo número. De hecho, ya en el año de 2002, durante la breve administración de Eduardo Duhalde, la estructura del Estado Nacional Argentino estaba compuesta por la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y diez ministerios. En mayo de 2003, con la asunción de Néstor Kirchner, estas cantidades se mantuvieron. Los puestos ocupados por el alto gobierno crecieron un poco, pero lo hicieron con base en el aumento en la cantidad de secretarías y subsecretarías que tuvo este gobierno (de 120 a 164), es decir que hubo aperturas de segundo nivel organizacional. A la luz del gran crecimiento de contratos paralelos tampoco parecería que fuera necesario abrir espacios al cambiar la estructura de primer nivel (ministerios).

En cambio, los gobiernos de Cristina Kirchner mostraron una doble estrategia de aumento del ingreso por confianza, pues aumentaron tanto las contrataciones sin concursos como el tamaño de la estructura. Respecto al empleo público total, se registró un crecimiento del 37%⁴⁴ desde el cuarto trimestre de 2007 hasta el mismo trimestre de 2015 (de 279 069 a 381 424). También hubo una variación importante en su composición, porque, según hemos mostrado, el personal contratado aumentó un 136% y pasó a representar 8 puntos porcentuales más en el total del empleo, acercándose al 20% de representación. Para el mismo período, la planta permanente creció un 25% (de 247 299 a 309 390).⁴⁵ Ese aumento se debe a los nombramientos transitorios en la planta mediante designaciones del personal de confianza de los elencos

⁴⁴ Según surge del Capítulo de Ocupación y Salarios del Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda para el cuarto trimestre de 2007 y para el cuarto trimestre de 2015.

⁴⁵ *Id.*

políticos y de la creación de puestos extraescalafonarios dirigidos a las máximas autoridades de los organismos descentralizados.

El aumento del alto gobierno y de los extraescalafonarios se explica porque Cristina Kirchner terminó su segunda gestión con seis ministerios más, lo cual propició la aparición de 71 secretarías y 145 subsecretarías nuevas. Como vimos, la creación de espacios organizacionales dedicados a cargos políticos provoca un efecto exponencial: por cada secretario y subsecretario se abren espacios para cargos extraescalafonarios, asesores, jefes de gabinete y muchos espacios *ad hoc*, lo que cambia la composición total del componente de mérito *versus* confianza para ingresar al aparato estatal. De hecho, al aumentar la cantidad de ministerios, aumentan por consiguiente los cargos de alto gobierno.

El cambio notorio en la estrategia política se dio durante el primer año de la administración de Mauricio Macri. Uno de los ejes centrales de su campaña fue denunciar las irregularidades respecto al incremento discrecional del empleo público bajo el gobierno de Cristina Kirchner.⁴⁶ El área encargada del empleo público pasó de depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros a convertirse en el nuevo Ministerio de Modernización y a desempeñar un papel principal en el reordenamiento del empleo público según las reglas vigentes. Por tanto, Mauricio Macri heredó el número de empleo público de Cristina Kirchner y se concentró en intentar reducir la cantidad de contratos paralelos a la regla del empleo público formal, puesto que los consideraba clientelares. Para ello, se planificaron una serie de acciones orientadas en dos ejes: el primero se centró en el reordenamiento de contratos y el segundo se vinculó a la jerarquización del empleo

⁴⁶ Véanse los siguientes trabajos de M. Obarrio: “El Gobierno suma 7 500 empleados al Estado”, *La Nación*, 7 de mayo de 2014, y “El Estado suma 12 600 empleados más”, *La Nación*, 24 de mayo de 2015, ambos en <https://www.lanacion.com.ar>. Véase, además, “El Gobierno revisará las designaciones de empleados públicos de los últimos 3 años”, *Infobae*, 29 de diciembre de 2015, en <https://www.infobae.com>.

público. Con respecto del primero, se indicó a todos los ministerios que tenían tres meses para revisar todas las contrataciones de los últimos años, tanto los diversos tipos de contrato para las designaciones transitorias,⁴⁷ como también para las designaciones en planta permanente en cargos que habían sido oportunamente concursados. En esos tres meses, se debía realizar un mapa de toda la APN y desvincular cualquier contrato considerado sospechoso. Asimismo, se estableció un tope para el personal contratado, por el cual las entidades no pudieran contratar más personal del que tenían hacia el 31 de diciembre de 2016. Luego, se estableció un plazo límite en la prórroga de designaciones transitorias en la planta permanente⁴⁸ para evaluar qué hacer con ella y se creó un proyecto para definir la dotación óptima de cada jurisdicción. Una vez definido ese “número”, todas las dependencias estatales debían adecuarse a él. Por último, se creó un adicional salarial por “presentismo” laboral y productividad y se emitió también una normativa respecto a las competencias para realizar designaciones transitorias de personal.⁴⁹

El segundo eje del gobierno actual consiste en la jerarquización del empleo público y se basa en dos políticas. La primera se relaciona con la convocatoria de concursos dentro de los próximos meses, a fin de poder ocupar las vacantes que tiene la planta permanente mediante un sistema que evalúe el mérito y la idoneidad (hay planes también de poder concursar para toda la ADP). La segunda se vincula a la capacitación y jerarquización de los empleados públicos con que puedan desarrollar sus habilidades, su liderazgo, la cultura organizativa, orientados siempre al papel del empleado, para otorgar valor público desde el Estado.

Como resultado de las acciones de reordenamiento, al cierre del año de 2016, se registró una disminución de la cantidad de empleados públicos. Sin embargo, lo central es que

⁴⁷ Decreto 254/2015.

⁴⁸ Decreto 1.165/2016.

⁴⁹ Decreto 355/2017.

se produjo un cambio sustantivo en la composición del empleo por lo que hace a los ingresos por confianza o mérito. A pesar de todos los esfuerzos de achicamiento y reordenamiento descritos, así como el proyecto de someter a concurso toda la ADP, en la actualidad el gobierno de Macri presenta un sobre dimensionamiento (en términos comparados) de cargos políticos. Se crearon cinco ministerios,⁵⁰ por lo que la estructura del Estado Nacional quedó conformada por la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y 20 ministerios. También se realizaron cambios de jurisdicción para algunas entidades. En consecuencia, la administración de Mauricio Macri aumentó la cantidad de ministerios en un 25%, elevando la cantidad de secretarías a 85 (+20%: de 71 a 85) y subsecretarías a 207 (+43%: de 145 a 207), lo cual insidió directamente en la cantidad de funcionarios de alto gobierno: ministros, secretarios, subsecretarios, asesores y autoridades máximas de agencias descentralizadas. Estos cambios se pueden observar, a modo de síntesis, en el cuadro que se ofrece líneas abajo.

Con respecto de los puestos para la ADP, el gobierno de Mauricio Macri continuó con la emisión de normas de excepción para nombrar políticamente toda la capa directiva. A modo de ejemplo, durante el mes de diciembre de 2015 se emitieron 308 normas relacionadas con designaciones, prórrogas de designaciones y modificaciones, creaciones y disoluciones de estructuras. En el año 2016, nos encontramos con 2556 normas de este tipo.⁵¹

Por último, aunque el actual gobierno de Mauricio Macri se concentró en regularizar y reordenar el empleo, según fue mostrando más apego y prolividad con respecto de la normativa de ingreso del servicio civil, fue creando simultáneamente más cargos de confianza y, esta vez, a la inversa de los gobiernos anteriores, se dio en los cargos más altos del gobierno.

⁵⁰ Ministerios creados: Modernización, Comunicaciones, Energía y Minería, Ambiente y Desarrollo Sustentable, y Transporte.

⁵¹ Fuente: Mapa del Estado.

Al aumentar la cantidad de ministros, secretarios, subsecretarios, asesores, directivos y funcionarios asociados a cada nuevo puesto de alto gobierno, cambió la lógica política de la intervención estratégica en materia de regulación del empleo. En este sentido, la administración de Mauricio Macri ordenó la pirámide del empleo público “por abajo” (planta y contratos), pero superpobló “por arriba” (alto gobierno, ADP, extraescala-fonarios, asesores, etcétera).

CUADRO 2
Cambios en los ministerios entre 2003 y 2016

<i>Néstor Kirchner (2003-2007)</i>	<i>Cristina Kirchner (2007-2011)</i>	<i>Cristina Kirchner (2011-2015)</i>	<i>Mauricio Macri (2016)</i>
ministerios: 10	ministerios: 16	ministerios: 16	ministerios: 20
Ministerio del Interior	Ministerio del Interior	Min. del Interior y Transporte	Ministerio de Modernización
Min. de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Min. de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Min. de Relaciones Exteriores y Culto	Min. del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Min. de Justicia y Derechos Humanos	Min. de Justicia y Derechos Humanos	Min. de Justicia y Derechos Humanos	Min. de Justicia y Derechos Humanos
Min. de Seguridad		Min. de Seguridad	Min. de Seguridad
Min. de Defensa	Min. de Defensa	Min. de Defensa	Min. de Defensa
Min. de Economía y Producción	Min. de Economía y Finanzas Públicas	Min. de Economía y Finanzas Públicas	Min. de Hacienda y Finanzas Públicas
	Min. de Agricultura Ganadería y Pesca	Min. de Agricultura Ganadería y Pesca	Min. de Producción
	Min. de Industria	Min. de Industria	Min. de Agroindustria
	Min. de Turismo	Min. de Turismo	Min. de Turismo

CUADRO 2 (*concluye*)

<i>Néstor Kirchner (2003-2007)</i>	<i>Cristina Kirchner (2007-2011)</i>	<i>Cristina Kirchner (2011-2015)</i>	<i>Mauricio Macri (2016)</i>
Min. de Planif. Federal, Inv. Pública y Servicios	Min. de Planif. Federal, Inv. Pública y Servicios	Min. de Planif. Federal, Inv. Pública y Servicios	Min. de Transporte
			Min. de Energía y Minería
			Min. de Comunicaciones
Min. de Educación, Ciencia y Tecnología	Min. de Educación	Min. de Educación	Min. de Educación y Deportes
	Min. de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Min. de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Min. de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
		Min. de Cultura	Min. de Cultura
Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Min. de Salud	Min. de Salud	Min. de Salud	Min. de Salud
			Min. Ambiente y Desarrollo Sustentable
Min. de Desarrollo Social	Min. de Desarrollo Social	Min. de Desarrollo Social	Min. de Desarrollo Social

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de a www.infoleg.gob.ar.

En suma, al examinar empleo y estructura, encontramos que entre los años 2003 y 2016, al paso de los cuatro gobiernos, el PEn varió su cantidad en términos de empleo total, creciendo un 55% (de 245 366 a 379 136 empleados) y se agrandó en estructura, pasando a tener el doble de ministerios (de 10 a 20), lo cual habilitó la creación, en promedio, de casi un 80%

más de secretarías (de 47 a 85) y más del doble de subsecretarías (de 73 a 207). A su vez, cada una de ellas comportó un crecimiento de cargos de alto gobierno (de 456, en 2003, a 846, en 2016) y de ADP (de 882, en 2003, a 2 707, en 2016), es decir que en la APN actual hay, como mínimo, 3 553 cargos políticos (846 propiamente dichos, más toda la ADP nombrada por confianza⁵²) y 71 707 agentes públicos contratados que no concursaron para ingresar a sus puestos. De otro modo: hay al menos 75 260 agentes estatales (puesto que la planta transitoria puede no llegar nunca a la instancia de concurso, ya que hay cargos ocupados sin haberse concursado) que ingresaron sin mecanismo de evaluación de su idoneidad, sobre un total de 379 136 servidores públicos, lo cual significa casi un 20% de empleados públicos que obtuvieron su puesto de trabajo mediante criterios de confianza.

CONCLUSIONES

Una meta esencial para los países de la región consiste en mejorar la calidad de los servicios civiles, puesto que son fundamentales para el desarrollo de capacidades estatales que faciliten la implementación de las políticas prioritarias de los gobiernos. Ahora bien, estudiar la administración pública no implica observar únicamente su relación con el poder político o con los administrados. Con ese propósito en mente, mostramos el comportamiento de las organizaciones y de sus empleados y presentamos evidencia según la cual observar números de empleo público y legislación en la materia sin cambios organizacionales puede ser insuficiente. Por un lado, es cierto que en gran parte de América Latina las reglas formales se cumplen de manera irregular, que muchas veces se evaden y que tienden a ser inestables, informales y poco eficaces. Por otro, también hay clara evidencia sobre el im-

⁵² Perteneciente, por cierto, al escalafón SINEP de la Administración Central.

pacto de la magnitud del empleo público regional.⁵³ Sin embargo, el análisis no se termina en esos dos aspectos. Este trabajo recuperó la dimensión organizacional de la administración pública, porque ésta no es neutra respecto a lo que sucede con la composición del empleo según el péndulo “confianza-mérito”.

Mostramos empíricamente que los cambios en la estructura del Estado habilitan la creación de nuevos puestos jerárquicos y de conducción y que son una explicación acerca de la politización del empleo público tan válida como la incorporación de personal mediante contratos paralelos.

Al comparar los últimos cuatro gobiernos en Argentina, encontramos que si bien hay una ley de empleo público que regula la incorporación de los agentes a la planta del Estado, ésta se vulnera al menos desde el año 2002. Mostramos evidencia según la cual no sólo los gobiernos encontraron formas de eludir la norma legal e incrementar los planteles de personal de confianza, sino que además esas estrategias variaron al cabo de los años: ante la prohibición en la cobertura de vacantes de puestos de planta permanente en el año 2000, cada gobierno buscó la manera alternativa de cubrirlas, lo que desencadenó un aumento en la cantidad de empleados públicos en el PEN.

En el caso de la presidencia de Néstor Kirchner, se utilizó el sistema de contrataciones por tiempo determinado, pero en muchos casos se las fue renovando cada año. Estas personas contratadas conformaron una planta estatal paralela formada por una élite grandemente remunerada. Quienes ingresaron fueron, sobre todo, aquellos allegados a las autoridades políticas sin mediar ningún mecanismo con el cual se evaluaría el mérito o la idoneidad del contratado.

Durante los siguientes años, la presidenta Cristina Kirchner incorporó aún más personal utilizando tres estrategias combinadas. En primer lugar, contrataciones por criterios de confianza, eludiendo consecuentemente los requisitos de

⁵³ BID, *op. cit.*

mérito y creando también empleo “paralelo”, como en el caso de Néstor Kirchner. En segundo, utilizando las designaciones transitorias en planta permanente mediante normativas que eximen a la persona del requisito de ingresar por concurso al puesto que va a ocupar y muchas veces de los conocimientos mínimos exigidos para cubrirlo. En tercero, también se dio un incremento de la estructura que provocó un aumento en la cantidad de cargos de alto gobierno.

Hasta la fecha, el actual gobierno de Mauricio Macri se concentró en disminuir la cantidad de agentes estatales. Si bien el total de los ocupados en el PEN disminuyó, la composición del empleo se modificó: aumentaron los ministerios, secretarías y subsecretarías, con sus respectivas direcciones de nivel operativo, lo que implicó un importante aumento de puestos para funcionarios de alto gobierno y propició la necesidad de seguir nombrando la ADP por decreto de excepción.

Las conclusiones que surgen del período que analizamos consisten en que los ingresos por confianza son una constante y que lo que cambia es la estrategia mediante la cual se implementan. La novedad que mostramos empíricamente es que no sólo se lo hace con formas “alternativas” de contratación (designaciones por excepción a las reglas o contratos temporales), que han sido analizadas por extenso en bibliografía especializada sobre el asunto,⁵⁴ sino que también se utiliza el cambio de estructuras organizacionales para incorporar cargos políticos al Estado que, de otra manera, no podrían formar parte de los equipos de gestión. Sin duda, esto aporta un nuevo elemento por considerar, cuando se estudia el problema de la profesionalización del empleo público en la región y, sobre todo, de su componente meritocrático.

⁵⁴ Cf. Orlansky, art. cit.; O. Oszlak, “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 11, 2006, pp. 11-56; Grindle, *op. cit.*; M. Iacoviello *et al.*, “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 52, 2012, pp. 45-82.

El trabajo abre la puerta tanto a la inclusión del análisis de las estructuras organizacionales para pensar la relación mérito-confianza en los servicios civiles de las administraciones públicas de América Latina, como también a una extensión del análisis empírico sobre el tema en futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos, Sebastián Galiani y Mariano Tommasi, “Understanding the political economy of structural reform: the case of Argentina”, en José Fanelli y Gary Mc Mahon (comps.), *Understanding Reform in Latin America*, Houndsills-Nueva York, Palgrave McMillan, 2007.
- Arellano, David, “La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México”, en Francisco Longo y Carles Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Edicions Bellaterra S. L., 2008.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo, al servicio del ciudadano, *Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.
- Bonifacio, José, *El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1958 y 1985. Características generales*, Buenos Aires, Dirección General de Investigaciones, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 1986.
- Buchner, Liliana, Pablo Barousse, María Laura Cafarelli y Alejandro Krebs, “Evolución y características del empleo y las remuneraciones en el Sector Público Nacional argentino (2001-2015): ¿Cuántos y para qué?”, ponencia presentada en el *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 8 a 11 de noviembre, 2016.
- Bozzo, María Cristina y Beatriz Hebe López, “Crónica de un fracaso anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, núm. 19, 1999, en <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1886>

- _____, Beatriz Hebe López y Andrea Zapata, “Los procesos de reforma del Estado: la segunda etapa y su agenda”, *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, núm. 6, 1996.
- Cafarelli, María Laura, “Los Recursos Humanos del Sector Público Nacional Argentino: saber quiénes somos para saber quiénes queremos ser”, *Revista Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)*, núm. 50, 2012, pp. 59-97, en <http://www.asap.org.ar/images/stories/file/publicaciones/revistas/50.pdf>
- Carelli Lynch, Guido, “Macri confirmó cambios en los ministerios si asume como presidente”, *Clarín*, 7 de octubre de 2005, en <https://www.clarin.com>
- Chudnovsky, Mariana y Mercedes Iacoviello, “El contexto político de las reformas burocráticas en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana”, *Buen Gobierno*, núm. 21, 2016, pp. 20-49, en <http://revistabuengobierno.org/home/?p=2821>
- _____, y Mercedes Iacoviello, “El contexto político de las reformas burocráticas en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana”, *Buen Gobierno*, núm. 21, 2016, pp. 20-49, en <http://revistabuengobierno.org/home/?p=2821>, 17/junio/2017
- _____, y Micaela Doussett Farjat, “Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas: la historia de las reformas del empleo público en Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 55, núm. 217, 2016, pp. 315-341.
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Carta iberoamericana de la función pública”, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio, 2003.
- Coutinho, María Eugenia, “Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina”, *Colección*, núms.18-19, 2007, pp. 17-47.
- Diermeier, Daniel y Randolph Stevenson, “Cabinet survival and competing risks”, *American Journal of Political Science*, vol. 43, núm. 4, 1999, pp. 1051-1068.

- _____, y Randolph Stevenson, “Cabinet terminations and critical events”, *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 3, 2000, pp. 627-640.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, 2005, pp. 1-21.
- “El Gobierno revisará las designaciones de empleados públicos de los últimos 3 años”, *Infobae*, 29 de diciembre de 2015, en <https://www.infobae.com>
- Ferraro, Agustín, “Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, *Latin American Research Review*, vol. 41, núm. 2, 2006, pp. 165-182.
- Fundación Libertad y Progreso, “La imprescindible racionalización y modernización del Estado”, 2017, en <http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2017/04>
- Grindle, Merilee, *Jobs for the boys. Patronage and the state in comparative perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.
- Hintze, Jorge, “Administración de estructuras organizativas”, documentos TOP sobre Gestión Pública, Buenos Aires, 1999, en www.top.org.ar/publicac.htm
- Huber, John y Cecilia Martínez-Gallardo, “Replacing cabinet ministers: Patterns of ministerial stability in parliamentary democracies”, *American Political Science Review*, vol. 102, núm. 2, 2008, pp. 169-180.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic, “Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del Estado en América Latina”, ponencia presentada en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre, 2005.
- _____, Mercedes Llano y Luciano Strazza, “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”, *Revisita del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 52, 2012, pp. 45-82, en <http://www.redalyc.org>
- _____, y Mariana Chudnovsky, “La importancia del servicio civil para el desarrollo de capacidades estatales: un análisis de trayectorias de reforma en América Latina”, documento de trabajo,

- núm. 2015/02, Corporación Andina de Fomento (CAF)-Banco de Desarrollo de América Latina, 2014.
- Inácio, Magna, "Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas", *América Latina Hoy*, vol. 64, 2013, pp. 41-66.
- King, G., J. E. Alt, N. E. Burns y M. Laver, "A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies", *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 3, 1990, pp. 846-871.
- Laver, Michael y Norman Schofield, *Multiparty governments. The politics of coalition in Europe*, Oxford, University Press, 1990.
- Lijphart, Arend, "Constitutional choices for new democracies", *Journal of democracy*, vol. 2, núm. 1, 1991, pp. 72-84.
- _____, "Cabinets: Concentration Versus Sharing of Executive Power", en *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven-London, Yale University Press, 2^a ed., 2012, pp. 79-104.
- Longo, Francisco y Carles Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2008.
- Martínez-Gallardo, Cecilia, "Designing cabinets: Presidential politics and cabinet instability in Latin America", *Working Paper of the Helen Kellogg Institute for International Studies*, núm. 375, 2011, pp. 1-41.
- Méndez, José Luis y Mauricio Dussauge, "El servicio profesional de carrera. Introducción general", en José Luis Méndez (comp.), *Servicio profesional de carrera*, México, Siglo XXI-Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011.
- _____, "La gestión de personal en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada", en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.
- Obario, Mariano, "El Gobierno suma 7 500 empleados al Estado", *La Nación*, 7 de mayo de 2014, en <https://www.lanacion.com.ar>
- _____, "El Estado suma 12 600 empleados más", *La Nación*, 24 de mayo de 2015, en <https://www.lanacion.com.ar>

- _____, “La «fábrica de ravioles», puesta a funcionar a pleno dentro del Poder Ejecutivo”, *La Nación*, 17 de abril de 2017, en <https://www.lanacion.com.ar>
- _____, “Según un relevamiento, desde que asumió Macri aumentó un 25% la estructura del Estado”, *La Nación*, 17 de abril de 2017, en <https://www.lanacion.com.ar>
- Orlansky, Dora, “Política y burocracia: Argentina 1989-1999”, documento de trabajo, núm. 26, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, 2001.
- Oszlak, Oscar, “De menor a mejor. El desafío de la segunda Reforma del Estado”, *Nueva Sociedad*, núm. 160, 1999, pp. 81-100.
- _____, “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 42, núm. 168, 2003, pp. 519-548.
- _____, “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 11, 2006, pp. 11-56.
- Pardo, María del Carmen, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, 2005, pp. 599-634.
- _____, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009.
- _____, y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.
- Powell, Walter W., “Institutional effects on organizational structure and performance”, en Lynne G. Zucker (ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge, MA, Ballinger 1988, pp. 115-136.
- Stein, Ernesto *et al.*, (coords.), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University-Planeta, Cambridge, MA, Washington, D. C., México, 2006.
- Strom, Kaare, *Minority government and majority rule*, Cambridge, University Press, 1990.

- Warwick, Paul, *Governmet Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge, University Press, 1994.
- Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, ed. preparada por Johannes Wincklemann, nota prel. de José Medina Echavarría; trad. de José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Márquez y José Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, 2^a ed., 1964. [1^a reimpr. Madrid, 1993].
- Zeller, Norberto, *Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2007.

LISTADO DE ENTREVISTADOS

1. Licenciada Cecilia M. Klappenbach, subsecretaria de Planificación de Empleo Público.
2. Magister Macarena Brechner Vega, coordinadora de Capacitación General de la Dirección Nacional Escuela de Formación Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública.
3. Licenciado Luciano Tano, director de Diseño Organizacional, Oficina Nacional de Innovación de Gestión; Licenciada Liza Macri, asesora experta en Gestión Pública de la Dirección de Diseño Organizacional.
4. Doctor Ignacio Piñero, director de Interpretación y Asistencia Normativa de la Dirección Nacional de Relaciones Laborales y Análisis Normativo.