



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios  
Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de los Andes

Seiler, Cristhian

**La paradoja de la política industrial en Argentina. Jerarquización y  
ahuecamiento del Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015)\***

Colombia Internacional, núm. 104, 2020, Octubre-Diciembre, pp. 95-129

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.  
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.04>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81265215004>

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



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# La paradoja de la política industrial en Argentina. *Jerarquización y ahuecamiento* del Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015)

Cristhian Seiler  
Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet)

## CÓMO CITAR:

Seiler, Cristhian. 2020. "La paradoja de la política industrial en Argentina. *Jerarquización y ahuecamiento* del Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015)". *Colombia Internacional* 104: 95-129. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.04>

RECIBIDO: 04/10/2019

ACEPTADO: 17/01/2020

MODIFICADO: 14/07/2020

<https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.04>

**RESUMEN. Objetivo/contexto:** la capacidad interna de las agencias estatales es una condición necesaria y predice su potencial estratégico para alcanzar objetivos de desarrollo industrial a largo plazo. Este artículo argumenta su importancia y realiza una caracterización del Ministerio de Industria de la Nación de Argentina (2009-2015) con el fin de constatar en qué medida su jerarquización se vio reflejada en la variación de sus capacidades, las cuales se verifican a través de dos dimensiones fundamentales: a) el gasto público y b) el personal disponible y su calidad. **Metodología:** la investigación es de tipo cualitativo. Se examinaron documentos oficiales (leyes de presupuesto, informes de gestión financiera y del personal de la administración pública), se realizaron entrevistas semiestructuradas con quince funcionarios de diferente jerarquía dentro del organismo y se diseñó y aplicó el *Índice de Flexibilidad Burocrática* para dar cuenta en conjunto del comportamiento de las variables asociadas a las dimensiones analizadas. **Conclusiones:** la evidencia sugiere un proceso de *jerarquización* con *ahuecamiento* del organismo estatal, por cuanto exhibe un bajo nivel de gasto y la estructura de personal más estrecha y flexible (alto nivel de movilidad) de la Administración Pública Nacional. **Originalidad:** provee variables robustas y referencias empíricas que informan atributos centrales de las estructuras estatales en contextos periféricos. En particular, testea la utilidad del índice de flexibilidad burocrática que captura el grado de retención del personal y la acumulación de experticia de los organismos, el cual puede ser replicado para el estudio comparativo con otros contextos nacionales o subnacionales.

---

Este artículo presenta algunos resultados surgidos de la investigación doctoral financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. El autor agradece los aportes, sugerencias y discusiones fomentadas por el Dr. Víctor Ramiro Fernández, y también valora positivamente las sugerencias de los evaluadores anónimos que permitieron cualificar el texto. No obstante, se exime a todos ellos de lo vertido en este trabajo.

PALABRAS CLAVE: Estructuras estatales; capacidad estatal; empleo público; política industrial; Argentina; periferia.

## The Paradox of Industrial Policy in Argentina. The *Hierarchization and Hollowing Out* in the Ministry of Industrial of the Nation in Argentina (2009-2015)

**ABSTRACT. Objective/Context:** The internal capability of state agencies is a necessary condition and predicts their strategic capacity to achieve long-term industrial development goals. The paper characterizes the Ministry of Industry of Argentine (2009-2015) in order to see the extent to which its hierarchization was reflected in the variation of its capabilities, which are corroborated in two fundamental dimensions: a) public spending, and b) the availability of personnel and their quality. **Methodology:** The research is qualitative. Official documents (budget laws, financial management reports, and reports from public administration personnel) were examined, semi-structured interviews were conducted with 15 officials of different hierarchies within the organization, and the *Bureaucratic Flexibility Index* was applied to account for the behavior of the variables associated with the analysed dimensions. **Conclusions:** Evidences suggests a hierarchization process with a hollowing out of the state agency that is expressed by the low level of spending and the fact it has the smaller and more flexible staff structure (high level of staff mobility) of the national public administration. **Originality:** The paper provides robust variables and empirical references that inform central attributes of state structures in peripheral contexts. In particular, it tests the usefulness of the *Bureaucratic Flexibility Index* that captures the degree of staff retention and the accumulation of expertise of the agencies. The *Index* can be replicated in comparative studies in other national and sub-national contexts.

**KEYWORDS:** State structures; State capability; public employment; industrial policy; Argentina; periphery.

## O paradoxo da política industrial na Argentina. Hierarquização e esvaziamento do Ministério da Indústria da Nação (2009-2015)

**OBJETIVO/CONTEXTO:** a capacidade dos órgãos públicos é uma condição necessária e prevê sua capacidade estratégica para alcançar as metas de desenvolvimento industrial em longo prazo. O artigo caracteriza o Ministério da Indústria da Argentina (2009-2015), a fim de ver até que ponto sua hierarquização se refletiu na variação de suas capacidades, o que é corroborado em duas dimensões fundamentais: a) gasto público e b) pessoal disponível e sua qualidade. **Metodologia:** a pesquisa é qualitativa. Foram examinados documentos oficiais (leis orçamentárias, relatórios de gestão financeira e relatórios de funcionários da administração pública), foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 15 funcionários de diferentes hierarquias da organização e o Índice de Flexibilidade Burocrática foi projetado e aplicado, para evidenciar o comportamento das variáveis associadas às dimensões analisadas. **Conclusões:** as evidências sugerem um processo de hierarquização com

esvaziamento da agência estadual, que se expressa no baixo nível de gastos e na estrutura de pessoal mais estreita e flexível (alto nível de mobilidade do pessoal) da administração pública nacional. **Originalidade:** o trabalho fornece variáveis robustas e referências empíricas que informam os atributos centrais das estruturas de Estados em contextos periféricos. Em particular, ele prova a utilidade do referido Índice que captura o grau de retenção de pessoal e o acúmulo de conhecimento das agências. O Índice pode ser replicado para estudos comparativos com outros contextos nacionais e subnacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estruturas estatais, capacidade estatal, emprego público, política industrial, Argentina, periferia.

## Introducción

Luego de una de las crisis sociopolíticas e institucionales más profundas vividas en Argentina (diciembre de 2001), el Estado pasó a tener un rol preponderante en el ámbito productivo, así como en otros asuntos públicos, lo que dio cuenta de una creciente revalorización de la política y de su importancia en el desarrollo. Esto se expresó en la creación de nuevas empresas públicas (ej. la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima [Arsat]<sup>1</sup>), en el impulso a empresas ya existentes (ej. Inva<sup>2</sup>), en la reestatización de otras (ej. YPF<sup>3</sup> o Aerolíneas Argentinas<sup>4</sup>), como en la recuperación de recursos financieros claves (Administración Nacional de Seguridad Social [Anses]<sup>5</sup>). Aunque lo más destacable, desde el punto de vista institucional, fue la creación de organismos estatales que marcaron una nueva etapa para el desarrollo del país: el Ministerio de Producción (2002); el Ministerio de Economía y Producción (2003); el

- 
- 1 Fundada en 2006, es una empresa de telecomunicaciones que brinda servicios de transmisión de datos, telefonía y televisión por medio de infraestructura terrestre, aérea y espacial.
  - 2 Fundada en 1976 (su nombre original fue Investigaciones Aplicadas), es una empresa sociedad del Estado dedicada a la ingeniería de alta complejidad (nuclear, tecnología espacial, tecnología industrial y equipamiento médico y científico).
  - 3 Es una empresa dedicada a la exploración, explotación, destilación, distribución y producción de energía eléctrica, gas, petróleo y derivados de los hidrocarburos, y a la venta de combustibles, lubricantes, fertilizantes, plásticos y otros productos relacionados con la industria. Fue fundada en 1922 como empresa estatal y privatizada en 1992. En 2012 el Estado nacional expropió el 51 % de las acciones.
  - 4 Es la empresa aérea de bandera nacional creada como empresa estatal en 1950, privatizada en 1990 y recuperada en 2008 por el Estado nacional.
  - 5 Es un ente descentralizado de la Administración Pública Nacional que administra las prestaciones de seguridad social (asignaciones familiares, subsidios por desempleo, servicio previsional, entre otros). En 2008 se organizó un sistema de reparto estatal de jubilaciones y pensiones de los trabajadores que puso fin al sistema privado creado en 1993.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007); el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (2009); el Ministerio de Turismo (2009), y el Ministerio de Industria (2009), además de un engrosamiento generalizado de la estructura del personal (Chudnovsky y Cafarelli 2018).

En el contexto de la globalización neoliberal que desestima el papel del Estado, ejemplos como el de Argentina fueron observados atentamente como fundamento de un esquema “posneoliberal” de desarrollo (Wylde 2016). Pero ¿qué peso real alcanzaron dichos organismos bajo este resurgir de la política y la estrategia de desarrollo? ¿En qué medida los recursos asignados fueron consistentes y permitieron sostener la jerarquización de dichas carteras? La respuesta a estas preguntas adquiere relevancia como excusa para indagar y evaluar la trayectoria institucional de los países latinoamericanos y programar a futuro procesos de aprendizaje para la construcción de estructuras estatales capaces de direccionar proyectos de desarrollo.

El trabajo se centra en Argentina y analiza la jerarquización del Ministerio de Industria de la Nación (en adelante, MI) surgido en 2009 y suprimido a fines de 2015 luego del cambio de color político en el gobierno.<sup>6</sup> Con el propósito de sopesar su jerarquización, el trabajo realiza una caracterización de la trayectoria del MI observando su capacidad interna y circunscribiéndose a dos variables fundamentales: a) los *recursos financieros*; y b) el *personal disponible y su calidad*. En la literatura clásica, estas dimensiones son consideradas elementos básicos e insustituibles de las capacidades estatales internas y sobre las cuales se edifican las habilidades estratégicas o políticas del Estado (Bertranou 2015; Evans y Wolfson 1996; Skocpol 2011).

El análisis aplicado de las estructuras estatales resulta de mucha utilidad para reconocer en sus atributos y características más sobresalientes algunos elementos explicativos acerca del papel que desempeñan los organismos públicos en diferentes procesos sociales. Para dicho análisis, este trabajo utiliza variables conocidas en el campo de las capacidades estatales y la política pública, y presenta la originalidad de testear el *Índice de Flexibilidad Burocrática* que permite observar el grado o predisposición de un organismo público a retener al personal y acumular experticia dentro de él. Dicho índice, construido con base en información pública

---

6 La asunción de Mauricio Macri como presidente de Argentina en diciembre de 2015 implicó un nuevo balance de poder que desencadenó una transformación general del papel del Estado en lo económico y social. Entre estos cambios se encuentran la reorientación de la política económica y la pérdida significativa del papel estratégico del sector industrial como motor del desarrollo (García y Gradín 2017). Al mismo tiempo, esto tuvo repercusiones generales y específicas en el esquema organizacional de la administración pública. Puede consultarse diferentes trabajos al respecto: Cao, Laguado y Rey (2018); Chudnovsky y Cafarelli (2018); Diéguez y Gasparín (2018).

disponible, no solo puede ser aplicado para analizar otros casos, sino también para realizar estudios comparativos con otros contextos nacionales o subnacionales.

Como resultado de la investigación se sostiene que, contrariamente al supuesto de que una jerarquización llevaría a fortalecer la cartera industrial, la creación del MI no resultó en un engrosamiento de su capacidad. Las evidencias surgidas muestran un proceso de *jerarquización* y *ahuecamiento* que brinda un panorama de debilidad estatal para operar estratégicamente en el sector industrial. Dado el contexto apropiado para fortalecer los organismos públicos vinculados al desarrollo, el ahuecamiento y la debilidad del MI fueron la paradoja del derrotero de la política industrial argentina en un momento en el que esta experiencia fue observada con atención por otros países.

El trabajo se estructura en cuatro partes. La primera expone los argumentos centrales acerca de las capacidades estatales para el desarrollo. La segunda hace un repaso de los elementos teóricos más significativos que son la base del análisis que se realiza en la tercera y cuarta partes. Estas se desarrollan de acuerdo con las dimensiones mencionadas anteriormente, a través de las cuales se da cuenta del proceso de ahuecamiento del MI. En la última parte se presentan las conclusiones.

## 1. ¿Por qué es necesario un Estado con capacidades?

La transformación de la estructura productiva y el consecuente aumento de la riqueza de los países desarrollados fue posible bajo una estrategia industrializadora respaldada por instituciones públicas relativamente fuertes que posicionaron las capacidades del Estado como condición necesaria (Chang 2010).

El fin del Estado, como sugería Kenichi Ohmae (1995), es un horizonte que se aleja cada vez más. Las dos primeras décadas del siglo XXI dan cuenta de que los Estados nacionales siguen siendo los actores más importantes para promover el cambio técnico (Chu 2017; Majerowicz y Medeiros 2018), así como para condicionar el alcance de la globalización y la configuración del comercio internacional (Finnemore y Goldstein 2013). La experimentación y consolidación de la política industrial en China como fundamento de su ascenso y notable presencia en los flujos comerciales, o como sucedió en el resto de los países de Asia Pacífico, no difiere de las acciones del Gobierno norteamericano en el sector de la industria armamentística y de *high tech* desde las últimas décadas del siglo XX (Block 2008). Así, la lista de ejemplos históricos y contemporáneos podría continuar.

Buena parte de la literatura muestra que la fortaleza o debilidad de los Estados tienen un papel central en las trayectorias de desarrollo “exitosas”, incluso en el “sur global”, donde la relación de desarrollo relativo de las grandes regiones

(América Latina y el Sudeste Asiático) se ha invertido de un tiempo para acá (Fernández, Lauxmann y Trevignani 2014).

Bajo la persistencia histórica de las condiciones estructurales restrictivas de las economías periféricas latinoamericanas (en particular, la restricción externa de divisas) (Vernengo 2006), la transformación y el desarrollo industrial no son un asunto sencillo de sobrellevar, más aún en el marco de la globalización y la centralidad que han asumido las cadenas globales de valor. El Estado se ha visto desafiado no solo a avanzar en la generación del cambio técnico y los mecanismos necesarios para su incorporación en el entramado productivo, sino también en la alteración de las relaciones de poder propias de los estilos de desarrollo dependientes (Fernández 2017).

No obstante, como organización centralizada, el Estado nación se encuentra en una posición privilegiada para esa transformación; sin embargo, la utilización de las tradicionales herramientas macroeconómicas no la precipitan suficientemente ya que, aunque son centrales y necesarias para establecer un umbral dinámico de desarrollo, se ven limitadas para proveer incentivos y regulaciones efectivas para superar la restricción externa. Lo anterior refiere a la tendencia de dichas herramientas a estimular la estructura a nivel general y a reproducir los desequilibrios naturales de las estructuras productivas desequilibradas (Bekerman, Dulcich y Gaite 2018; Lavarello, Mancini y Sarabia 2017).

Por esta razón, la creación de organismos o agencias específicas con la función de estimular la transformación industrial (en muchos casos experimentales) ha sido central para crear sectores productivos estratégicos, direccionar inversiones, estimular avances tecnológicos, así como para establecer metas y pautas de productividad (Amsden, Hikino y Wolfson 1995; Evans y Wolfson 1996). Ejemplo de ello han sido el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (Ministry of International Trade and Industry [MITI]) en Japón (Johnson 1982), el Consejo de Planificación Económica (Economic Planning Board [EPB]) en Corea del Sur o la Burocracia de Desarrollo Industrial (Industrial Development Bureau [IDB]) en Taiwán (Amsden y Chu 2003; Chibber 2002). En la actualidad, la Comisión de Reforma y Desarrollo Nacional (National Development and Reform Commission [NDRC]) en China puede considerarse un modelo similar (Heilmann y Melton 2013).

La particularidad de estos organismos no es solo el hecho de ser agencias u organismos específicos encargados de planificar, implementar o coordinar la política industrial. En realidad, su puntal fundamental ha sido la capacidad interna que les ha permitido alcanzar una *autonomía* —la que luego es— *enraizada* en la sociedad para concretar objetivos de desarrollo, como describe el trabajo de Evans y Wolfson (1996).

En la literatura de capacidades estatales existe un relativo consenso acerca de la distinción complementaria de dos tipos de capacidades: a) las técnicas, administrativas o internas; y b) las políticas, estratégicas o infraestructurales. Las primeras refieren a la facultad de adquirir autonomía estatal para tomar decisiones informadas y no vulneradas exógenamente por las presiones de los intereses sectoriales o particulares, con el fin de planificar e implementar endógenamente las políticas públicas. Las segundas aluden a la habilidad de los organismos de penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo a partir de nutrirse de las energías, el conocimiento y los recursos sociales disponibles (Bertranou 2015).

La complementariedad de ambas consiste en que la autonomía (centrada en la capacidad interna) no debería traducirse en aislamiento. Es decir, el disciplinamiento o direccionamiento del Estado hacia la sociedad deberían encontrar apoyo o consenso para continuar siendo efectivos. Para ello, es importante que este cuente con un grado de enraizamiento (*embeddedness*) que involucre una articulación o relacionamiento institucionalizado, formal o informal, con un conjunto más o menos acotado de actores sociales en los que se pueda apoyar, y dentro del cual fluya la suficiente legitimidad al momento de llevar adelante las iniciativas políticas. Ambos elementos, autonomía o capacidad interna, y su dimensión relacional o capacidad de enraizamiento, son complementarios y combinados históricamente, de modo que sencillamente un Estado no podría llevar a cabo estrategias de transformación estructural si solo desarrollara una de ellas (Evans 1995).

No obstante, si un Estado no ha desarrollado capacidad interna suficiente para alcanzar autonomía, pero se ve involucrado o enraizado con uno o varios actores de presión, se encuentra en una situación propicia para ser capturado, establecer redes clientelares, o profundizar sus problemas de fragmentación y fragilidad institucional. En este sentido, Evans y Wolfson (1996) señalan que “es poco probable que la conexión de un aparato estatal con un conjunto fragmentario de detentadores del poder sin interés en la transformación mejore su capacidad para instrumentar un cambio social”; y prosiguen: “el enraizamiento es una solución diferente frente a la escasez de capacidad” (557).

El enraizamiento es importante porque posibilita la circulación de información, permite ajustar y garantizar un seguimiento de los instrumentos públicos implementados para identificar las oportunidades, y es necesario para captar la predisposición de los empresarios a confiar en que las decisiones públicas poseen proyección estratégica (Valencia 2015). En este sentido, Linda Weiss (2003) resalta el papel que desempeña la estructura organizacional para establecer los arreglos y vínculos con redes políticas y actores económicos, y

lograr así un proceso de disciplinamiento por el cual el Estado obtiene capacidad tanto para imponer conductas y restringir acciones como para desplegar, paralelamente, prácticas cooperativas que enriquezcan sus infraestructuras operativas de *interdependencia gobernada*.

Pero lo cierto es que tanto ese enraizamiento como los resultados que se deriven de él quedan sujetos a la calidad y autonomía que alcanzan las estructuras estatales. Por tanto, la construcción de capacidad interna del Estado es un prerequisite de un enraizamiento virtuoso que permita concretar los objetivos de desarrollo propuestos en el seno del Estado.

Este señalamiento es primordial en el contexto de la trayectoria histórica de países periféricos como Argentina. Frente a la construcción precaria de capacidad interna y autonomía, el relacionamiento o articulación del Estado con la matriz de actores sociales concentrados y la falta de identidad industrial desembocaron en prácticas patrimonialistas y efectos nocivos para el desarrollo a largo plazo (Castellani y Serrani 2013; Schvarzer 1996). En estas condiciones, cuando los organismos estatales buscan legitimar sus acciones de gobierno conceden recompensas atractivas y selectivas que reposicionan a determinados actores sobre los cuales posteriormente pierden el control, y los propósitos iniciales de las políticas se ven incumplidos (Schmitter 1985).

Esto adquiere mayor sentido cuando en el involucramiento intervienen incentivos o determinados bienes públicos que son transferidos directa o indirectamente (subsidios, créditos, bonificaciones, entre otros), respecto de los cuales el Estado requiere contar con la capacidad, en primer lugar, para establecer metas o parámetros de desempeño y, en segundo lugar, para demandar determinados resultados o disciplinar su incumplimiento (Amsden, Hikino y Wolfson 1995). Al respecto, una de las claves de la política industrial en las experiencias asiáticas se encuentra en la capacidad de identificar proyectos económicos estratégicos y sustentarse en actores que “soportaron” el direccionamiento a cambio de las recompensas otorgadas por el Estado (Chibber 2008).

## **2. ¿Qué son y cómo dimensionar las capacidades estatales internas en este trabajo?**

Como mencionamos anteriormente, la capacidad interna de un organismo público le permite alcanzar autonomía para tomar decisiones informadas, planificar, diseñar e implementar endógenamente sus políticas públicas, y que estas no sean reflejo de las presiones e intereses sectoriales o particulares de grupos sociales. Es indudable que la jerarquización de un organismo estatal aumenta la capacidad y el poder relativo para elaborar y generar respuestas más apropiadas a los

problemas y cambios sociales necesarios. Pero es conocido que la jerarquización por sí misma no genera las capacidades requeridas, es decir, no es un resultado automático del cambio de rango institucional.

En primer lugar, es fundamental revisar la afluencia de recursos financieros y fiscales, cuya magnitud resulta estratégica para poder realizar y materializar los objetivos de desarrollo del MI. Como advierte Theda Skocpol (2011), esta variable nos dice más que cualquier otro factor sobre las capacidades actuales para crear o reforzar las organizaciones del Estado, contratar personal, lograr el apoyo político, y desarrollar iniciativas, programas y políticas. La cantidad como la calidad de los recursos fiscales disponibles son un prerrequisito para actuar y expresan rápidamente la fortaleza asignada a las oficinas estatales para intervenir en la política pública (Fernández y García 2013).

En general, el financiamiento o los recursos disponibles son analizados, desde un punto de vista cuantitativo, en cuanto a: a) los montos absolutos y relativos asignados; y, a partir de una perspectiva cualitativa, en cuanto a: b) el tipo de gasto (inversión y corrientes), teniendo en cuenta los instrumentos de políticas; y c) el origen de los recursos (internos o externos) (Fernández y García 2013). Desde un enfoque cuantitativo, el análisis permite observar de forma holística y comparada el peso relativo del MI, evaluando en contexto la *capacidad de fuego* (gasto público) del área implicada en lo industrial con respecto a otras áreas ministeriales, como pueden ser ciencia y tecnología, agricultura, ganadería, turismo, etc. Una perspectiva cualitativa permite indagar el tipo de gasto (créditos, subsidios, incentivos fiscales, etc.) y el tipo de actor o sectores económicos priorizados, haciendo posible un análisis del peso de ciertos instrumentos sobre otros, así como de qué actores fueron más beneficiados. Así mismo, al determinar la cantidad de los recursos asignados y la prioridad de instrumentos y actores, es menester determinar el origen de aquellos que componen la cartera. Este aspecto adquiere relevancia al distinguir los recursos endógenos de los exógenos, distinción sobre la cual se juega la capacidad política del Estado para direccionar sus acciones.<sup>7</sup>

En segundo lugar, la dimensión de los recursos humanos y su orientación burocrática constituyen el otro aspecto de la calidad de las estructuras estatales. La orientación burocrática del personal desempeña un papel ordenador y constitutivo de la capacidad interna de los organismos estatales, por su aporte a la estabilidad, autonomía y especialización de los recursos humanos (Evans y Rauch 1999). Tradicionalmente, la orientación burocrática de la estructura de personal se

---

7 Para profundizar este desarrollo teórico y metodológico, se puede consultar Fernández y García (2013).

examina por la presencia de servicios civiles calificados, con ingreso y desempeño meritocrático. De acuerdo con esto, una burocracia con características weberianas es la que garantiza la exigencia de la independencia o autonomía relativa de las presiones sociales y un componente clave de la aptitud técnica de los organismos. En casos en los que las exigencias u orientación “burocrática” tienden a disminuir, la calidad de los organismos estatales tiende también a decrecer como medio para alcanzar objetivos de desarrollo. A decir de Evans (1998):

Si se pierde la calidad en la administración pública, se debilita paralelamente la capacidad de las instituciones estatales para cumplir sus funciones. A su vez, el empeoramiento progresivo del desempeño estatal refuerza las percepciones de que el Estado es superfluo, y por lo tanto parasitario, desprestigiando aún más la administración pública, haciendo más difícil justificar la inversión en salarios burocráticos, e impulsando un círculo vicioso de desmantelamiento estatal. (145)

Trabajos comparativos como el de Evans y Rauch (1999) testearon la *hipótesis weberiana* que muestra la relación positiva entre la calidad de los servicios civiles y la *performance* del Estado con el crecimiento económico. Señalan que el ingreso meritocrático y la carrera dentro del Estado mejoran la capacidad de las organizaciones públicas. En términos ideales, esto ha tenido mayor concreción en los países desarrollados y, con menos intensidad, algunos países periféricos también han logrado avanzar en construir burocracias profesionales (Chang 2010). En Argentina, este ha sido un camino sinuoso y conflictivo que presenta particularidades propias del contexto, donde por momentos ha sido paralizado o desarticulado no solo por las lógicas políticas de grupos de interés, sino también por las diversas reformas modernizadoras de la administración pública (Iacoviello y Llano 2017; Spink 1999).

Al respecto, es importante señalar que, luego de la implementación de las reformas neoliberales inspiradas en la nueva gestión pública (NGP), incluso iniciado ya el siglo XXI, hubo un aumento notable de la modalidad de contratación del personal y la consecuente construcción de burocracias paralelas y flexibles bajo designaciones arbitrarias que primaron por sobre mecanismos que abonaran a la carrera burocrática o a un servicio civil profesional.<sup>8</sup> Si bien el tipo de

---

8 La modalidad de contratación se complementa con las prácticas históricas de los funcionarios y las designaciones políticas del personal técnico o burocrático. Parece reeditarse la construcción de estructuras estatales que propicia un fuerte control político centrado en la desconfianza con respecto a la burocracia, aspecto que algunos autores han notado como un rasgo común de nuestros países (Ferraro 2006; Iacoviello y Llano 2017).

vínculo (contratos de obra o de servicios profesionales) introduce un contingente de profesionales calificados a los organismos estatales, la contracara es la alta rotación del personal y la prevalencia de vínculos de confianza por sobre aquellos basados en la idoneidad, la pertinencia y el mérito, lo que debilita la construcción de servicios civiles o burocracias a largo plazo (Iacoviello y Llano 2017; López y Zeller 2016).

Al respecto, con fines comparativos, construimos un indicador experimental para observar la evolución del peso y la fisonomía del personal contratado frente al personal permanente en la estructura de la Administración Pública Nacional. Siguiendo la formalización presentada en el anexo de fórmulas, se elaboró un índice sintético que propone medir el carácter de *flexibilidad* de los ministerios y de sus organismos. El índice de flexibilidad burocrática, como lo denominamos, permite observar el grado o predisposición de un organismo público a retener al personal o acumular experticia dentro de él. El índice sintetiza el peso del personal contratado de cada ministerio, ponderado por el peso de esta entidad en particular en la masa de empleo total del Estado. Cuando el valor anualizado se encuentra más cerca de cero, significa que posee un volumen mayor de personal contratado y con menor peso relativo en el volumen total del empleo público.<sup>9</sup> Es decir, la estructura de un organismo tiene mayor flexibilidad, lo cual puede ser comparado con otro momento del mismo organismo o bien respecto de otro organismo público para un periodo determinado.

Basados en este esquema de indagación, en la próxima sección realizamos un examen de los componentes y las características principales del MI con el propósito de constatar si su jerarquización fue consistente con los recursos financieros y humanos para constituirse en una instancia significativa orientada a articular y direccionar la actividad industrial. La constatación de este conjunto de indicadores en torno a las dos variables nos ha permitido advertir el fenómeno de jerarquización con ahuecamiento al que asistió el MI.

---

9 El trabajo de Iacoviello y Llano (2017) presenta un cálculo similar, con la salvedad de que no ponderan su peso con la participación en la masa total del empleo estatal. Mediante la ponderación del peso en la masa total del personal, es posible considerar que, si un ministerio posee una alta participación de contratos y también una significativa participación en el total del empleo, esto implica que posee un número significativo de personal permanente (dicha cantidad importa más en organismos pequeños) que lograría dotar a la estructura de la entidad de ciertos estándares de servicio civil, o al menos de estabilidad, lo que le permitiría sostener una masa crítica para diseñar políticas. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene una cantidad de contratados similar a la del MI, pero el peso de estos en la masa total de la cartera de trabajo solo representa alrededor del 8% en sus organismos centralizados encargados de elaborar las políticas.

### 3. Recursos financieros y capacidad de fuego

Para contextualizar, la jerarquización de la cartera industrial tuvo lugar luego de ciertas restricciones causadas por la crisis financiera internacional de 2008. La presidencia de Néstor Kirchner había creado un “súper” Ministerio de Economía y Producción (MEyP) (2003-2008) que contó con un contexto internacional más favorable para el crecimiento. De fondo, tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández optaron por un aumento del gasto público y la centralidad de la política macroeconómica como estrategia de estímulo industrial (Lavarello, Mancini y Sarabia 2017). Además, el proceso de renegociación de los diversos instrumentos de deuda pública externa brindó un margen de acción que posibilitó un protagonismo destacado del Estado como dinamizador de los componentes de la demanda interna (Kulfas 2016).

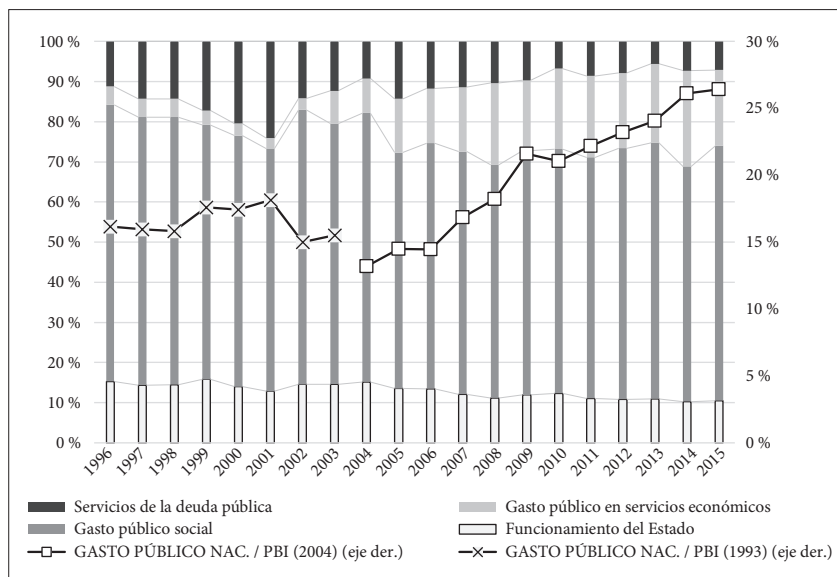
Ahora bien, la necesidad planteada por el gobierno de Cristina Fernández de refundar la estrategia de desarrollo en 2009 a través de la creación del MI significó la primera puesta en valor a nivel ministerial de la cartera industrial en el periodo democrático iniciado en 1983. El MI no contaba con un acervo histórico importante para “revivir” en el presente una estructura o aprendizajes sólidos del pasado (Rougier y Odisio 2016). Entre 2009 y 2011, el MI estaba compuesto por dos secretarías: la Secretaría de Industria y Comercio, encargada de la “formulación y aplicación de la política industrial”, de la “definición de política comercial exterior” y del “análisis y regulación de la competencia comercial internacional”; y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (Sepyme), orientada al “fomento a las pymes y el desarrollo regional”. Ambas entidades han sido la referencia obligada de los actores industriales y las pymes, tanto dentro del MI como del MEyP.

A fines de 2011, el MI perdió las competencias de comercio exterior, un área clave de protección comercial que comprendía la Subsecretaría de Gestión Comercial y la Comisión Nacional de Comercio Exterior, encargada de analizar y regular la competencia comercial externa. De algún modo, asumiendo un *trade-off*, se creó la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial (SPEI) destinada a la implementación del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) lanzado en octubre de 2011.

Esta breve contextualización permite introducirnos en el análisis del financiamiento. Para brindar un panorama general del gasto público, el gráfico 1 muestra la participación del gasto público sobre el PBI, así como la composición de acuerdo con las finalidades. Es innegable que en el periodo posterior a la crisis de 2001-2002 el gasto público operó como principal estímulo de la actividad económica a través de herramientas de diferente naturaleza, desde los diversos proyectos de infraestructura y recuperación de empresas públicas hasta los de

inclusión y previsión social (Fiorito 2015). Junto al estímulo y la recomposición de la demanda agregada, el relativo aumento del gasto en servicios económicos se explica en buena medida por el esquema de subsidios y el congelamiento de tarifas energéticas sostenidos fuertemente desde 2004 como estímulo a la demanda y la inversión privada (Kulfas 2016) (gráfico 1).

**Gráfico 1.** Gasto público nacional por finalidad (1996-2012)  
y gasto público nacional sobre PBI (2004-2015) en porcentajes<sup>10</sup>



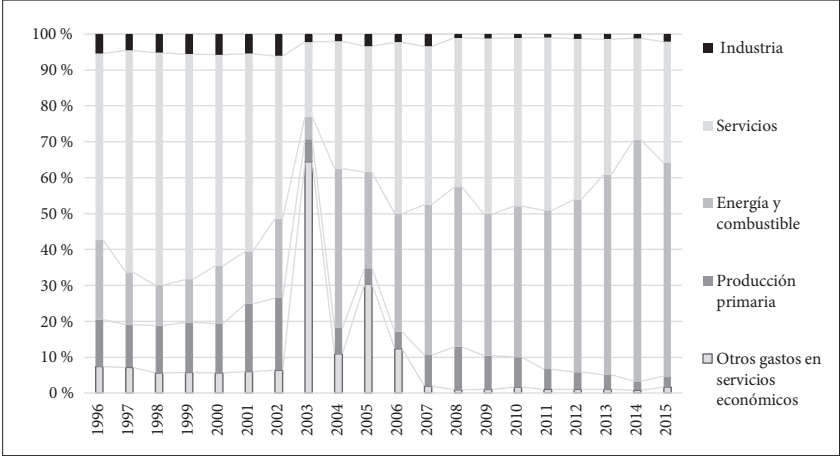
**Fuente:** elaboración propia con base en datos oficiales del Ministerio de Hacienda.

Siendo así, la desagregación del componente de servicios económicos del gasto público<sup>11</sup> permite señalar que el estímulo directo a la función industria ha sido marginal; el gasto destinado a energía y combustibles y servicios representó más del 90% en la mayor parte del periodo (gráfico 2). Por otro lado, al comparar los recursos para la actividad industrial y los dirigidos a ciencia y tecnología frente al gasto total, ambos indicadores poseen un peso marginal a pesar de que entre 2011 y 2015 aumentó positivamente el peso relativo de recursos destinados a industria (gráfico 3).

10 Debido a las diferencias entre la medición del PBI con base 1993 y base 2004, la participación del gasto público sobre el PBI se presenta respetando ambas fuentes. Mientras tanto, los componentes del gasto se expresan en moneda corriente, con lo cual no hay variación.

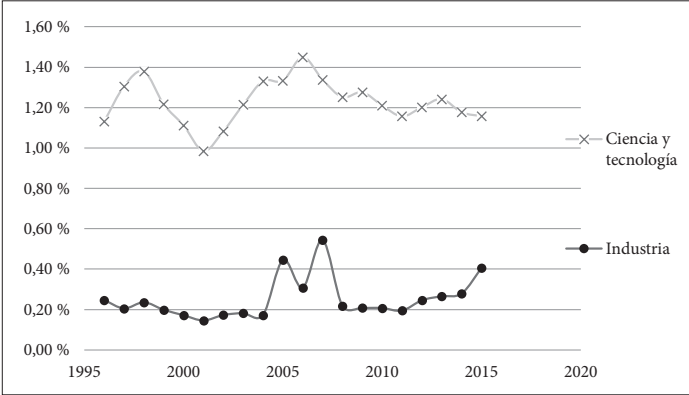
11 El componente de servicios económicos comprende las erogaciones públicas en apoyo a la producción de bienes y servicios en las ramas de: energía y combustibles, industria, producción primaria, servicios (transporte y comunicación) y otros gastos (ecología y medio ambiente, turismo, y comercio).

**Gráfico 2.** Participación del gasto público por función en la finalidad servicios económicos (1996-2015), en porcentajes



**Fuente:** elaboración propia con base en datos oficiales del Ministerio de Hacienda.

**Gráfico 3.** Participación del gasto en la función industria y ciencia y tecnología en el gasto público total del Estado nacional (2003-2015), en porcentajes



**Fuente:** elaboración propia con base en datos oficiales del Ministerio de Hacienda.

Desde el punto de vista ministerial, la tabla 1 refleja el volumen absoluto y el peso relativo en el gasto público total de los ministerios implicados en el sector productivo en general y en el sector industrial en particular. De allí, se extrae centralmente que en conjunto las instancias vinculadas al sector productivo representan el 3,1% en promedio para el periodo 2008-2015, mientras que el Ministerio de Industria representa solo el 0,22%.

**Tabla 1.** Gasto público nacional de ministerios del área productiva por jurisdicción (2008-2015)  
en millones de pesos corrientes y participación en el porcentaje del gasto

|                             |           | Ministerio de la Producción | Ministerio de Industria (y Turismo, desde 2010) | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca | Ministerio de Turismo | Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva | Ministerio de Economía y Finanzas Públicas | Total de ministerios del área productiva |
|-----------------------------|-----------|-----------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------|
| <b>2008</b>                 | Mill. \$  | -                           | -                                               | -                                            | -                     | 1.125                                                     | 6.367                                      | 13.860                                   |
|                             | % / Total | -                           | -                                               | -                                            | -                     | 0,58                                                      | 3,30                                       | <b>3,88 %</b>                            |
| <b>2009</b>                 | Mill. \$  | 5.175                       | -                                               | -                                            | -                     | 1.677                                                     | 903                                        | 7.755                                    |
|                             | % / Total | 2,07                        | -                                               | -                                            | -                     | 0,67                                                      | 0,36                                       | <b>3,10 %</b>                            |
| <b>2010</b>                 | Mill. \$  | -                           | 1.035                                           | 5.696                                        | -                     | 2.020                                                     | 1.672                                      | 10.423                                   |
|                             | % / Total | -                           | 0,31                                            | 1,73                                         | -                     | 0,61                                                      | 0,51                                       | <b>3,17 %</b>                            |
| <b>2011</b>                 | Mill. \$  | -                           | 670                                             | 4.334                                        | 767                   | 2.758                                                     | 2.481                                      | 11.010                                   |
|                             | % / Total | -                           | 0,15                                            | 0,96                                         | 0,17                  | 0,61                                                      | 0,55                                       | <b>2,44 %</b>                            |
| <b>2012</b>                 | Mill. \$  | -                           | 1.080                                           | 5.772                                        | 988                   | 3.594                                                     | 3.025                                      | 14.459                                   |
|                             | % / Total | -                           | 0,19                                            | 1,03                                         | 0,18                  | 0,64                                                      | 0,54                                       | <b>2,57 %</b>                            |
| <b>2013</b>                 | Mill. \$  | -                           | 1.544                                           | 6.995                                        | 1.353                 | 4.119                                                     | 3.993                                      | 18.004                                   |
|                             | % / Total | -                           | 0,25                                            | 1,11                                         | 0,22                  | 0,66                                                      | 0,64                                       | <b>2,86 %</b>                            |
| <b>2014</b>                 | Mill. \$  | -                           | 1.809                                           | 8.727                                        | 1.743                 | 5.578                                                     | 9.017                                      | 26.874                                   |
|                             | % / Total | -                           | 0,21                                            | 1,02                                         | 0,20                  | 0,65                                                      | 1,05                                       | <b>3,13 %</b>                            |
| <b>2015</b>                 | Mill. \$  | -                           | 2.430                                           | 11.428                                       | 2.329                 | 7.920                                                     | 28.567                                     | 52.674                                   |
|                             | % / Total | -                           | 0,19                                            | 0,91                                         | 0,19                  | 0,63                                                      | 2,28                                       | <b>4,21 %</b>                            |
| <b>Promedio ministerios</b> | % / Total | <b>2,69 %</b>               | <b>0,22 %</b>                                   | <b>1,13 %</b>                                | <b>0,16 %</b>         | <b>0,63 %</b>                                             | <b>1,15 %</b>                              | <b>3,17 %</b>                            |

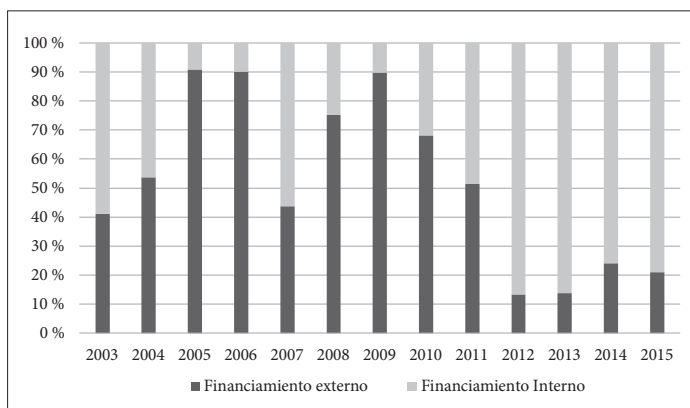
**Fuente:** elaboración propia con base en datos oficiales de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Desde esta visión panorámica del gasto, la idea de ahuecamiento va tomando consistencia; al respecto, el MI es un ejemplo del resto de los ministerios relacionados con lo productivo.

Ahora bien, al observar el comportamiento de las secretarías del MI (SI y Sepyme) y dada la trayectoria de ambas, se ha consolidado una división funcional de acuerdo con los instrumentos utilizados, la fuente de financiamiento y el destino de los fondos.

Por un lado, mientras la SI ha sido la encargada de administrar los incentivos fiscales y regímenes de promoción sectorial (automotriz, regionales y aduaneros, bienes de capital, entre otros) con recursos fiscales del tesoro nacional, principalmente con grandes empresas, la Sepyme se ha encargado de las pymes brindando financiamiento y herramientas de capacitación; y estimulando el asociativismo, los *clusters* y la internacionalización de pymes, todo ello sin distinción sectorial y vinculado de una u otra forma al financiamiento de bancos multilaterales (Ferraro y Goldstein 2011; Lavarello y Sarabia 2015). Según la información recolectada, la SI no supera el 5 % de financiamiento externo, mientras que la Sepyme se ha caracterizado por su alto contenido de financiamiento externo relativo a su cartera de políticas y programas (gráfico 4).

**Gráfico 4.** Fuentes de financiamiento de la Sepyme (2003-2015), en porcentajes

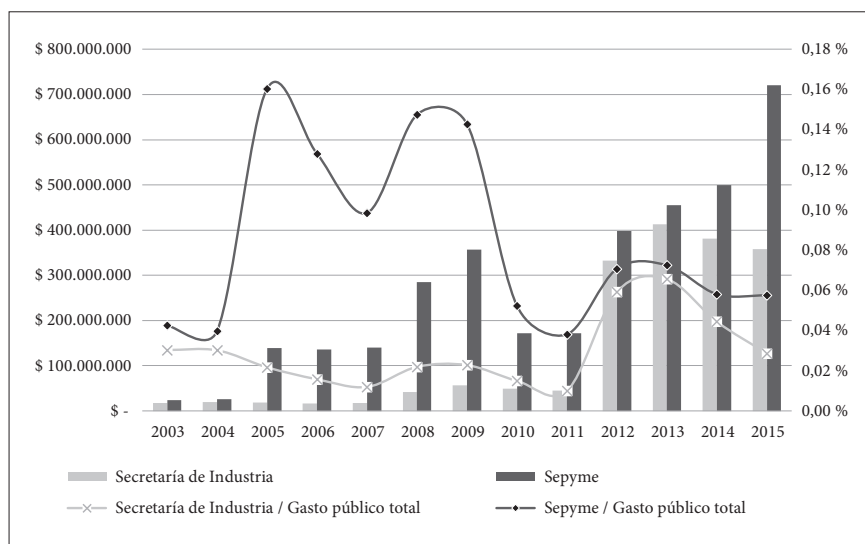


**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Bajo dicha división, si bien el aumento del volumen de la SI en 2012 representó un fuerte impulso al sector industrial, el 65 % de esos fondos (\$ 220.000.000) fue destinado al compromiso asumido con las terminales automotrices para reducir el déficit comercial del sector. Mientras tanto, los fondos destinados, por ejemplo, al fortalecimiento de parques industriales, con un alcance territorial más

extenso y orientado a las pymes, implicaron \$ 60.000.000, equivalentes a un 18 % para ese mismo año.

**Gráfico 5.** Presupuesto asignado a las secretarías del MI (2003-2015), en pesos corrientes

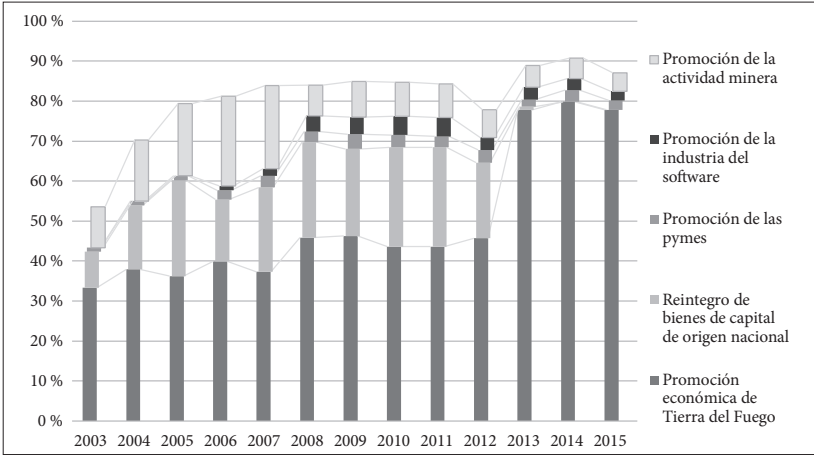


**Fuente:** elaboración propia con base en datos oficiales de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Por otra parte, los beneficios impositivos y fiscales,<sup>12</sup> mayormente utilizados por actores asociados a grandes emprendimientos o áreas aduaneras estratégicas (Lavarello y Sarabia 2015; Schorr y Porcelli 2014), se han centrado en la promoción económica de Tierra del Fuego (principalmente, en el sector electrónico), mientras que, por ejemplo, el reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional no fue demandado desde 2012 en adelante. Respecto a este último, el trabajo de Castells *et al.* (2014) resalta la ineficacia del régimen frente a la dificultad de vincular el sector con los grandes proyectos de inversión, de modo que habitualmente se alienta un proceso de “sustitución inversa”, en la que se terminan importando productos que compiten con aquellos que podrían ser elaborados por las pymes locales.

12 Los incentivos y beneficios tributarios son una estimación de recursos que el Estado deja de percibir para brindar una ventaja a una actividad económica, por lo cual se constituyen en gastos fiscales.

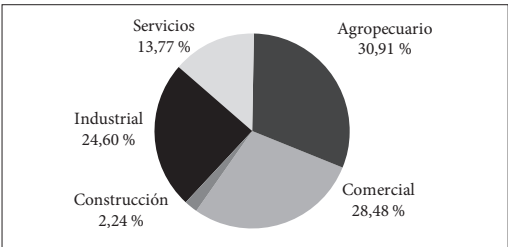
**Gráfico 6.** Principales gastos tributarios originados en regímenes de promoción económica (2003-2015)



**Fuente:** elaboración propia con base en datos oficiales de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ahora bien, debido al alcance sectorial indefinido, los instrumentos de la Sepyme no otorgan centralidad al sector industrial. En particular, esto se debe a que los organismos internacionales (la fuente de financiamiento más importante de la Sepyme) consideran que los instrumentos deben asumir un enfoque amplio hacia el “sector privado”. Para dar un ejemplo, el Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca destinó recursos a los diferentes sectores económicos para brindar garantías de crédito a pymes industriales, comerciales, agropecuarias, de servicios y del sector de la construcción. El gráfico 7 muestra que el sector industrial representó un 25 % en promedio (1998-2013) en la distribución sectorial, mientras los sectores más beneficiados por dicho programa han sido el agropecuario y el comercial.

**Gráfico 7.** Resultados del programa Sociedades de Garantía Recíproca (1998-2013). Distribución de montos asignados por sector, en porcentajes



**Fuente:** elaboración propia con base en datos oficiales publicados por el Ministerio de Industria.

En resumen, hasta aquí señalamos que, pese a la jerarquización del MI y el aumento del gasto público, el MI no obtuvo un flujo importante de recursos financieros, fue más bien marginal, lo que no le permitió constituirse en un organismo con capacidad de fuego para estimular directamente la actividad industrial. A nivel de secretarías, la SI y los regímenes promocionales de beneficios impositivos y fiscales beneficiaron en mayor medida a los grandes actores, y la Sepyme distribuyó su escaso financiamiento, con un fuerte componente exógeno, a través del complejo de programas y políticas sin una orientación sectorial definida.

#### 4. La dimensión de los recursos humanos

En la década de los noventa, la dimensión del empleo público en Argentina sufrió numerosas transformaciones tanto cuantitativas como cualitativas. Se redujo su volumen y hubo una tendencia creciente a equiparar las condiciones y regulaciones con las del empleo privado. Estas transformaciones modificaron y flexibilizaron la carrera administrativa, por ejemplo, a partir de la modalidad de contratación de personal por tiempo determinado, la variación de los tiempos de trabajo según las necesidades, y la modificación de los mecanismos de reclutamiento de los funcionarios y del personal técnico que conforman la burocracia estatal (López y Zeller 2016).

No obstante, el periodo posterior a la crisis de 2001 fue de recomposición e incremento del volumen del empleo público. Las áreas con más variación fueron la universitaria y científica, la social y previsional (estatización de los fondos de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones [AFJP] y la creación de Anses), y hubo una evolución positiva de las fuerzas de seguridad y justicia (Chudnovsky y Cafarelli 2018; López y Zeller 2016). Al mismo tiempo, fueron introducidos cambios significativos en la regulación del empleo público con la implementación del Sistema Nacional de Empleo Público (Sinep) que promovía al personal estatal no permanente para que mejorara sus condiciones laborales.<sup>13</sup> Sin embargo, este contingente no alcanzó los derechos otorgados al personal permanente en lo que atañe a la carrera administrativa y al cobro de ciertos incentivos propios de esta, lo que generó un sistema retributivo *ad hoc* que consagró beneficios paralelos a los de planta del personal permanente y en algunos casos superiores (Salas y Wegman 2016).

Teniendo en cuenta estos aspectos como telón de fondo, un panorama general del volumen de personal permanente de la administración pública

---

13 El paso del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Sinapa) al Sinep implicó una merma significativa de los contratados bajo el régimen de vinculaciones mediante locaciones de servicios (régimen de autónomos sin relación de dependencia laboral) heredado desde, y como consecuencia de, la política iniciada con las leyes de reforma estatal en 1991. Consecuentemente, se incrementó la cantidad de personas contratadas a tiempo determinado (Salas y Wegman 2016).

nacional muestra que las áreas de defensa y seguridad oscilaron entre un 65 % y un 70 %; las de salud, trabajo y previsión, correspondieron al 7 %, mientras que las áreas productivas representaron el 11 % para el periodo analizado (sin incluir al Ministerio de Producción). Entre estas últimas, el MI es el que menos personal permanente retuvo para desarrollar actividades de formulación e implementación de políticas industriales. Interesa señalar que el personal de la administración central del MI (encargada de la formulación de políticas) tuvo un marcado descenso, mientras que los organismos descentralizados (el Instituto Nacional de Tecnología Industrial y el Instituto Nacional de Propiedad Industrial) que operan como organismos de apoyo del MI permanecieron relativamente estables (ver tabla 2).

Al momento de constatar en qué medida se desarrolló el fortalecimiento de una carrera burocrática en el marco del MI, se destaca un proceso de profundización de modalidades de vinculación del personal al Estado que propician la construcción de estructuras flexibles; estas dan cuenta de la escasa planificación e inversión de una estructura profesional, tal como señalamos con respecto al proceso general de recomposición del empleo público. De acuerdo con las entrevistas realizadas, desde la creación del MI no se registraron concursos públicos para ingresar a cargos permanentes ni tampoco para cubrir cargos directivos o de jerarquías superiores para los que se requiere concursar. El MI tuvo el contingente de personal permanente más pequeño con relación a la estructura general del Estado y, paralelamente, fue uno de los que más aumentó su plantel de personal contratado, en particular en el área central, lo cual aportó un fuerte componente de flexibilidad.

Con base en el cálculo del índice de flexibilidad burocrática, la tabla 3 muestra que el MI posee el valor más bajo con respecto a otros ministerios vinculados a lo productivo. En cuanto a la relación de las áreas centralizadas y los organismos descentralizados de los ministerios, estos últimos poseen un mayor peso relativo de personal permanente en sus estructuras (el Instituto Nacional de Tecnología Industrial [INTI] y el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial [INPI] en industria, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA] en agricultura, y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [Conicet] en ciencia y tecnología, como los más significativos), así como en el área de seguridad social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, luego de la estatización del sistema previsional (Anses).

A título comparativo, el índice permitió testear e identificar áreas donde sí fue posible construir o al menos mantener el grado relativo de burocracia profesional o estable. Este fue el caso del área de relaciones exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto), aspecto señalado en el trabajo de Rizzo (2016) y corroborado por los entrevistados del MI que señalaron que dicha entidad era “un área donde se puede hacer carrera profesional”.

**Tabla 2.** Distribución del personal permanente de ministerios seleccionados (administración central y organismos descentralizados) en el empleo público total de la Administración Pública Nacional (2003-2015), en porcentajes

|                                                                                                     | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Promedio por ministerio |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------------|
| <b>MINISTERIO DE ECONOMÍA<br/>(y Producción, en 2002-2008) Y<br/>FINANZAS PÚBLICAS (desde 2009)</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                         |
| • Administración central                                                                            | 1,97 | 5,52 | 5,50 | 5,26 | 4,88 | 5,14 | 1,09 | 0,99 | 0,94 | 0,92 | 0,86 | 0,82 | 0,79 | 2,67                    |
| • Organismos descentralizados                                                                       | 1,14 | 1,45 | 1,41 | 1,33 | 1,28 | 1,20 | 0,91 | 0,81 | 0,77 | 0,75 | 0,70 | 0,67 | 0,65 | 1,00                    |
|                                                                                                     | 0,84 | 4,07 | 4,09 | 3,93 | 3,60 | 3,93 | 0,18 | 0,18 | 0,17 | 0,16 | 0,16 | 0,15 | 0,14 | 1,66                    |
| <b>MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN</b>                                                                  | 4,47 |      |      |      |      |      | 4,35 |      |      |      |      |      |      | 4,41                    |
| • Administración central                                                                            | 0,87 |      |      |      |      |      | 0,32 |      |      |      |      |      |      | 0,60                    |
| • Organismos descentralizados                                                                       | 3,60 |      |      |      |      |      | 4,02 |      |      |      |      |      |      | 3,81                    |
| <b>MINISTERIO DE INDUSTRIA<br/>(y Turismo, en 2010)</b>                                             |      |      |      |      |      |      |      | 4,47 | 0,47 | 0,41 | 0,38 | 0,35 | 0,32 | 0,38                    |
| • Administración central                                                                            |      |      |      |      |      |      |      | 0,22 | 0,11 | 0,07 | 0,06 | 0,04 | 0,04 | 0,06                    |
| • Organismos descentralizados                                                                       |      |      |      |      |      |      |      | 4,25 | 0,36 | 0,34 | 0,32 | 0,31 | 0,28 | 0,32                    |
| <b>MINISTERIO DE AGRICULTURA,<br/>GANADERÍA Y PESCA</b>                                             |      |      |      |      |      |      |      | 0,11 | 3,53 | 3,54 | 3,55 | 3,49 | 3,34 | 2,93                    |
| • Administración central                                                                            |      |      |      |      |      |      |      | 0,11 | 0,15 | 0,15 | 0,16 | 0,16 | 0,15 | 0,15                    |
| • Organismos descentralizados                                                                       |      |      |      |      |      |      |      | 0,00 | 3,38 | 3,39 | 3,39 | 3,33 | 3,19 | 2,78                    |

|                                                                                                        | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | Promedio<br>por<br>ministerio |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------------|
| <b>MINISTERIO DE TURISMO</b>                                                                           |       |       |       |       |       |       |       |       | 0,56  | 0,56  | 0,55  | 0,53  | 0,52  | 0,54                          |
| • Administración central                                                                               |       |       |       |       |       |       |       |       | 0,10  | 0,10  | 0,09  | 0,09  | 0,09  | 0,09                          |
| • Organismos descentralizados                                                                          |       |       |       |       |       |       |       |       | 0,45  | 0,46  | 0,46  | 0,44  | 0,43  | 0,45                          |
| <b>MINISTERIO DE CIENCIA,<br/>TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN<br/>PRODUCTIVA (2008-2015)</b>                   |       |       |       |       |       | 3,01  | 3,18  | 3,23  | 3,32  | 3,36  | 3,45  | 3,66  | 3,79  | 3,38                          |
| • Administración central                                                                               |       |       |       |       |       | 0,04  | 0,04  | 0,04  | 0,04  | 0,04  | 0,04  | 0,04  | 0,06  | 0,04                          |
| • Organismos descentralizados                                                                          |       |       |       |       |       | 2,97  | 3,14  | 3,19  | 3,28  | 3,33  | 3,42  | 3,62  | 3,73  | 3,33                          |
| <b>MINISTERIO DE RELACIONES<br/>EXTERIORES (Comercio Internacional,<br/>desde 2007 a 2011) Y CULTO</b> | 2,942 | 3,218 | 3,219 | 2,562 | 2,487 | 1,874 | 1,715 | 1,789 | 1,666 | 1,523 | 1,319 | 1,058 | 1,220 | 2,045                         |
| • Administración central                                                                               | 2,736 | 3,026 | 2,991 | 2,355 | 2,284 | 1,707 | 1,551 | 1,612 | 1,502 | 1,351 | 1,163 | 1,058 | 1,220 | 1,889                         |
| • Organismos descentralizados                                                                          | 0,206 | 0,192 | 0,229 | 0,227 | 0,227 | 0,238 | 0,268 | 0,317 | 0,252 | 0,319 | 0,315 |       |       | 0,214                         |

**Fuente:** elaboración propia con base en el *Boletín Fiscal* de la Oficina Nacional de Presupuesto.<sup>14</sup>

14 Los datos de cada año corresponden al segundo trimestre.

**Tabla 3.** Índice de flexibilidad burocrática de los ministerios seleccionados (2003-2015) (ver aspectos metodológicos en el anexo de fórmulas)<sup>15</sup>

|                                                                                                             | 2003          | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009          | 2010          | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>MINISTERIO DE ECONOMÍA</b><br>(y Producción, en 2002-2008)<br><b>Y FINANZAS PÚBLICAS</b><br>(desde 2009) |               |        |        |        |        |        |               |               |              |              |              |              |              |
| - Administración central                                                                                    | 5,683         | 25,067 | 23,622 | 19,464 | 15,257 | 13,644 | 2,035         | 1,585         | 1,375        | 1,293        | 1,166        | 1,057        | 0,972        |
| - Organismos descentralizados                                                                               | 3,289         | 4,462  | 4,279  | 3,790  | 2,939  | 2,228  | 1,604         | 1,228         | 1,083        | 1,034        | 0,931        | 0,845        | 0,791        |
|                                                                                                             | 2,394         | 23,127 | 21,135 | 16,430 | 13,408 | 12,789 | 0,575         | 0,519         | 0,329        | 0,280        | 0,248        | 0,220        | 0,182        |
| <b>MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN</b>                                                                          | <b>30,969</b> |        |        |        |        |        | <b>14,413</b> |               |              |              |              |              |              |
| - Administración central                                                                                    | 4,821         |        |        |        |        |        | 0,540         |               |              |              |              |              |              |
| - Organismos descentralizados                                                                               | 26,633        |        |        |        |        |        | 15,285        |               |              |              |              |              |              |
| <b>MINISTERIO DE INDUSTRIA</b><br>(y Turismo, en 2010)                                                      |               |        |        |        |        |        |               | <b>14,305</b> | <b>0,962</b> | <b>0,860</b> | <b>0,770</b> | <b>0,641</b> | <b>0,590</b> |
| - Administración central                                                                                    |               |        |        |        |        |        |               | 0,303         | 0,129        | 0,075        | 0,061        | 0,039        | 0,042        |
| - Organismos descentralizados                                                                               |               |        |        |        |        |        |               | 15,684        | 1,881        | 1,693        | 1,552        | 1,215        | 1,011        |
| <b>MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA</b>                                                         |               |        |        |        |        |        |               | <b>0,234</b>  | <b>9,813</b> | <b>8,388</b> | <b>7,727</b> | <b>7,359</b> | <b>6,765</b> |
| - Administración central                                                                                    |               |        |        |        |        |        |               | 0,234         | 0,176        | 0,153        | 0,153        | 0,146        | 0,139        |
| - Organismos descentralizados                                                                               |               |        |        |        |        |        |               | 0,00          | 11,386       | 11,522       | 11,693       | 11,765       | 10,728       |

<sup>15</sup> En el año 2010, las liquidaciones del personal del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca fueron computadas dentro de la jurisdicción del Ministerio de Industria y Turismo.

|                                                                                                | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>MINISTERIO DE TURISMO</b>                                                                   |              |              |              |              |              |               |               |               | <b>1,458</b>  | <b>1,403</b>  | <b>1,205</b>  | <b>1,126</b>  | <b>1,056</b>  |
| - Administración central                                                                       |              |              |              |              |              |               |               |               | 0,161         | 0,146         | 0,124         | 0,116         | 0,112         |
| - Organismos descentralizados                                                                  |              |              |              |              |              |               |               |               | 1,643         | 1,587         | 1,303         | 1,215         | 1,112         |
| <b>MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA (2008-2015)</b>                   |              |              |              |              |              | <b>67,578</b> | <b>56,232</b> | <b>41,216</b> | <b>33,098</b> | <b>29,752</b> | <b>25,472</b> | <b>21,787</b> | <b>21,568</b> |
| - Administración central                                                                       |              |              |              |              |              | 0,173         | 0,108         | 0,071         | 0,050         | 0,047         | 0,043         | 0,040         | 0,057         |
| - Organismos descentralizados                                                                  |              |              |              |              |              | 72,136        | 61,880        | 47,818        | 42,619        | 37,087        | 33,029        | 30,786        | 28,725        |
| <b>MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL</b>                                        | <b>9,874</b> | <b>9,890</b> | <b>7,562</b> | <b>5,957</b> | <b>4,621</b> | <b>3,941</b>  | <b>9,128</b>  | <b>11,243</b> | <b>9,337</b>  | <b>20,827</b> | <b>18,144</b> | <b>15,091</b> | <b>13,956</b> |
| - Administración central                                                                       | 2,321        | 2,895        | 1,045        | 0,739        | 0,585        | 0,512         | 0,478         | 0,437         | 0,401         | 0,505         | 0,466         | 0,400         | 0,404         |
| - Organismos descentralizados                                                                  | 0,126        | 0,134        | 0,141        | 0,154        | 0,085        | 0,065         | 0,059         | 0,049         | 0,047         | 0,304         | 0,326         | 0,241         | 0,426         |
| - Instituciones de seguridad social                                                            | 7,786        | 7,581        | 6,457        | 5,246        | 4,131        | 3,509         | 10,925        | 14,495        | 11,089        | 39,151        | 32,066        | 26,349        | 20,966        |
| <b>MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (Comercio Internacional, desde 2007 a 2011) Y CULTO</b> | <b>2,942</b> | <b>3,218</b> | <b>3,219</b> | <b>2,562</b> | <b>2,487</b> | <b>1,874</b>  | <b>1,715</b>  | <b>1,789</b>  | <b>1,666</b>  | <b>1,523</b>  | <b>1,319</b>  | <b>1,058</b>  | <b>1,220</b>  |
| - Administración central                                                                       | 2,736        | 3,026        | 2,991        | 2,355        | 2,284        | 1,707         | 1,551         | 1,612         | 1,502         | 1,351         | 1,163         | 1,058         | 1,220         |
| - Organismos descentralizados                                                                  | 0,206        | 0,192        | 0,229        | 0,227        | 0,227        | 0,238         | 0,268         | 0,317         | 0,252         | 0,319         | 0,315         |               |               |

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de *Boletín Fiscal* de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Nota: Se excluye el año 2010 del promedio debido a que el Presupuesto Nacional del 2010 incluía la cartera de Turismo.

Ahora bien, en este marco de “flexibilidad” del MI, analizamos la distribución y evolución del personal de acuerdo con las categorías personal permanente y personal contratado del área centralizada del MI. Debido a las dificultades para acceder a esta información, acudimos a dos estrategias. Por un lado, se registraron los créditos asignados en las leyes de presupuesto (aprobadas por el Congreso de la Nación) para el “personal permanente”, estipulados en cantidades de personas; y, por otro lado, se comparó la evolución de los créditos asignados en cantidades monetarias corrientes para contrastar ambas categorías dentro del MI.<sup>16</sup>

De acuerdo con los créditos para cargos permanentes (cantidad de personas), los datos dan cuenta del recorte del personal correspondiente al área de comercio (exterior) (como señalamos en el apartado anterior). Para 2012, esto implicó una drástica pérdida en la dotación permanente del ministerio, pues se suprimieron 177 cargos de un total de 346 (una reducción del 52 % aproximadamente). Esto es consistente con la variación negativa de los valores que resultaron del índice de flexibilidad burocrática, que muestra que la administración central del MI pasó de 0,129 en 2011 a 0,075 en 2012 (tabla 3). Frente a este recorte, la creación de la SPEI encargada de implementar el PEI 2020 involucró solamente la incorporación de dos cargos bajo la denominación de actividades comunes (gráfico 8), aspecto que impactó negativamente en el funcionamiento operativo de la secretaría, así como en la implementación del PEI 2020. Por su parte, la SI aumentó su personal debido a la necesidad de implementar los incentivos otorgados al sector autopartista y automotriz, y al complejo de ensamblaje de productos electrónicos en la provincia austral de Tierra del Fuego.

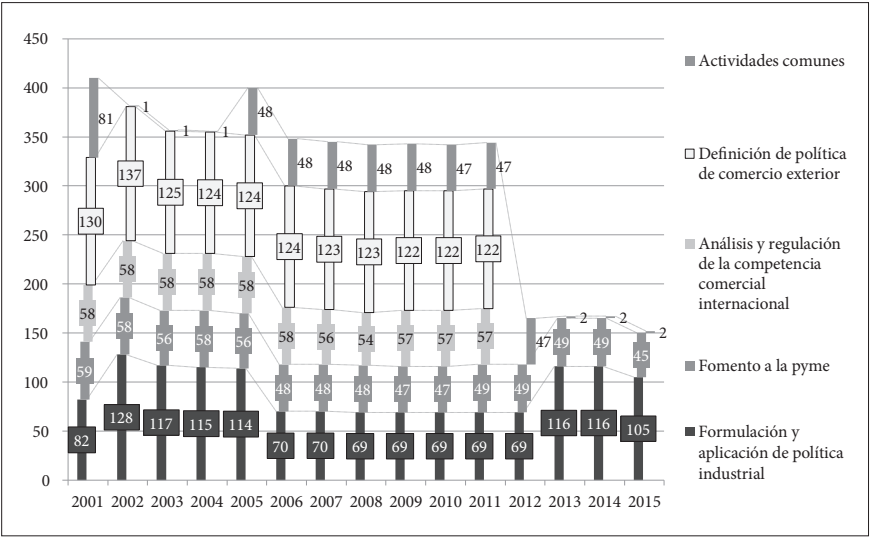
Ahora bien, con respecto a la segunda estrategia de indagación, la distribución de los créditos monetarios asignados a las secretarías del MI muestra un notable aumento del peso del personal contratado en las áreas de industria (SI) y pymes (Sepyme). Del área pymes, esto podía esperarse por la baja asignación de créditos para personal permanente (como muestra el gráfico 8) y el alto componente de contrataciones vinculadas a los programas con financiamiento externo. Pero el área industrial alcanzó un grado de flexibilización similar que invita a profundizar el análisis (gráfico 9). Por otra parte, puede notarse que fue diferente

---

16 El financiamiento del personal contratado se registra como un monto de dinero en el inciso I del Presupuesto Nacional y no como un cargo. De allí que la respectiva jurisdicción o la entidad puedan contratar tantas personas como ese monto o los topes fijados por el artículo 7.º del Decreto 2345/2008 lo permitan. Esto significa no superar el 15% de la cantidad de cargos de planta permanente que tenga asignada la jurisdicción o entidad contratante. Claramente, a excepción de las áreas de defensa, seguridad interna y relaciones exteriores (donde la carrera diplomática requiere procesos meritocráticos severos), nuestra investigación verificó que esta reglamentación no se cumple. Datos similares presentan Iacoviello y Llano (2017).

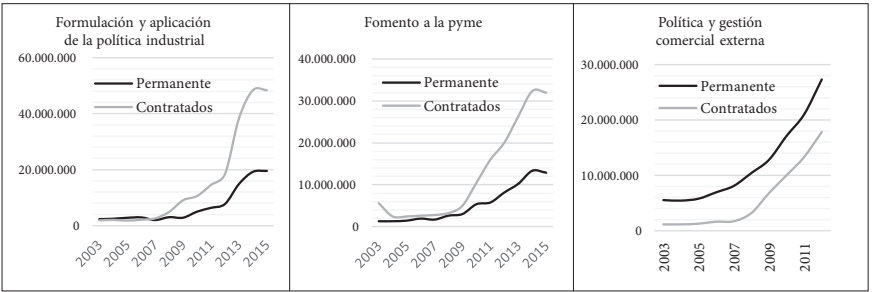
la evolución de la función política y la gestión comercial externa dentro del MI hasta fines del 2011. Esta última ha tenido una evolución más homogénea en la que primó el personal permanente por sobre los contratos (al menos, hasta que fue trasladada al área del Ministerio de Economía), lo cual muestra un área más sólida en términos de la construcción de una carrera burocrática y estable.

**Gráfico 8.** Cantidad de personal permanente en los programas de la administración central del Ministerio de Industria (2001-2015), en cantidad de empleados



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

**Gráfico 9.** Gasto en personal permanente y contratado para las categorías programáticas dentro del Ministerio de Industria (2003-2015), en pesos corrientes



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Como mencionamos, el preponderante peso de los contratos no solo estuvo alentado por las condicionalidades de los programas vinculados al financiamiento externo, sino también por la forma en que los directores de las reparticiones estatales (designados políticamente) resolvieron realizar los cambios requeridos por los programas y proyectos. Por ejemplo, resultó interesante relevar la visión negativa que dichos directores tienen del personal burocrático. En una oportunidad un entrevistado aseguró que:

Quando quisimos hacer modificaciones en el marco normativo del programa, los abogados de la secretaría nos decían que no se podía. “¿Cómo no se va a poder?”, le dije. Por eso, tuvimos que *saltar* a los abogados de la secretaría y contratar un grupo nosotros y así modificamos el reglamento [...] después de eso, se quedaron trabajando con nosotros. (Director General en el MI; énfasis añadidos)

Bajo las condiciones generales en que habitualmente se dieron los ingresos (ausencia de concursos y promoción de carrera burocrática), la selección y el reclutamiento del personal están a cargo de los directores, cuando no de los coordinadores de programa.<sup>17</sup> Muchas veces, saltando o evitando la normativa vigente, estos son “puertas de entrada” al “primer empleo en el Estado”, y son también quienes conformaron sus equipos de trabajo según referencias o vínculos previos con los candidatos en universidades o generados en trabajos anteriores.

## Conclusiones

Este trabajo señaló que la capacidad interna del Estado es un fundamento y predictor de su habilidad estratégica para el desarrollo industrial a largo plazo. Se amparó en la literatura que señala la centralidad de ciertos atributos estatales que son críticos para potenciar la capacidad política y enraizarse estratégicamente en la transformación de las estructuras productivas de países periféricos. En el contexto latinoamericano, tanto el enraizamiento y la relación con los actores sociales, como los resultados que se derivan de ello, se encuentran condicionados por la calidad y autonomía que alcanza la estructura estatal y, por tanto, por la formación y construcción de una sólida capacidad interna o técnica del

---

17 El *coordinador de programa* es una figura institucional que no se encuentra establecida en el organigrama de la administración pública, pero tiene una centralidad institucional importante en la implementación y coordinación de las políticas, programas y proyectos a nivel nacional.

Estado, la cual permite concretar los objetivos que surgen de dichas relaciones en el seno del Gobierno.

Desde un punto de vista normativo, los recursos financieros disponibles, así como la calidad del empleo público, son dos elementos cruciales de la calidad de las estructuras estatales, las cuales desempeñan un papel clave en la dirección de los procesos de transformación industrial. En este sentido, al procurar conducir los procesos de transformación industrial, los Estados periféricos inevitablemente construyen lazos estrechos con un conjunto diverso de actores productivos y sociales en general, los cuales son útiles para conocer demandas y otorgar legitimidad a las decisiones. Pero estos vínculos, por más cooperativos que resulten, se encuentran mediados por la calidad interna de las estructuras estatales, y de ningún modo pueden operar como sustitutos de la calidad de estas últimas.

En este marco, el trabajo indagó acerca del área industrial del Estado argentino que en 2009 alcanzó el nivel ministerial en la Administración Pública Nacional. Dada esta jerarquización, el análisis se centró en observar en qué medida los recursos del MI fueron consistentes con la elevación de su rango institucional. Para ello, propusimos un análisis de la capacidad estatal interna que, a los fines de esta indagación, consistió en analizar: a) el financiamiento estatal, y b) la dotación y calidad del personal implicado que acompañaron a dicha jerarquización.

Al observar dichas variables, fue posible advertir que la experiencia de jerarquización del MI, si bien se constituyó en un acontecimiento histórico en correspondencia con el discurso y un conjunto más amplio de iniciativas públicas, en realidad presentó un proceso de ahuecamiento de su estructura, tanto en lo que hace al financiamiento y estímulo de la actividad industrial, como en lo que respecta al personal implicado en el organismo. De forma inversa a lo que se espera de la jerarquización institucional de una cartera estatal, la creación del MI no redundó en el fortalecimiento de sus capacidades.

Con respecto a la información relevada, es posible sintetizar los siguientes puntos. Por una parte, si bien el gasto público en general y aquel destinado al área económica en particular fueron los que más aumentaron durante el periodo 2003-2015, el flujo de gasto público destinado a la actividad industrial fue marginal con leves variaciones positivas hacia 2015. Desde el punto de vista ministerial, después del área de turismo, el MI tuvo el menor nivel de recursos disponibles (tabla 1). Dentro de esta marginalidad de recursos financieros, las herramientas disponibles de política industrial reprodujeron un esquema de beneficios (principalmente, incentivos o beneficios fiscales) dirigidos a grandes actores o a sectores vinculados a la industria ensambladora como principales beneficiarios. Mientras tanto, los recursos dirigidos a las pymes tuvieron una direccionalidad sectorial

indefinida vinculada a las pautas del financiamiento internacional, y aquellos incentivos dirigidos a actividades intensivas en conocimientos, como los bienes de capital, tuvieron una caída abrupta en su utilización dado el formato *ex post* (reintegro) de los beneficios (gráfico 6). La escasez de fondeo y su utilización en incentivos poco estratégicos para el desarrollo industrial son evidencia clara de ahuecamiento; muestran la debilidad de un organismo público nacional clave que pretendía coordinar y direccionar el proceso de desarrollo industrial, pero sin un volumen de recursos sustantivo para fondearlo.

Por otra parte, desde el punto de vista del personal implicado, el periodo analizado muestra un claro contraste con la década del noventa y revela una recomposición global de la cantidad del personal de la administración pública, con algunos puntos importantes de revalorización de la función pública y el empleo público, aunque no hubo avances visibles respecto de los mecanismos meritocráticos para la selección y el ingreso a la administración pública. En este marco, el MI fue la estructura ministerial con la dotación de personal más pequeña del conjunto de ministerios; el traslado de la cartera de comercio exterior a otra jurisdicción ministerial no solo recortó competencias claves, como se señaló oportunamente, sino que también significó un cambio cuantitativo en la masa de personal calificado en el MI (una reducción del 52 % aproximadamente) (gráfico 8) que tuvo una repercusión cualitativa evidenciada por el índice de flexibilidad burocrática (tabla 3). Dicho recorte reconfiguró el balance del personal permanente y del personal contratado dentro del MI, ya que la supresión del área de comercio exterior no fue compensada por una dotación con atributos similares en la creación de la SPEI.

Así, la estructura ministerial pasó a estar constituida en mayor medida por un contingente de personal contratado que, si bien presenta niveles altos de formación profesional, tanto su paso por el Estado como su compromiso con la función pública son meramente transitorios. En este sentido, la utilidad de dicho índice no solo permite advertir el compromiso del personal de las reparticiones estatales con la función pública y los objetivos de desarrollo, sino también la capacidad de dichos organismos de retener al personal y acumular experticia en las áreas estatales para el diseño de políticas. En el corto plazo, el profesionalismo permite la implementación de programas y proyectos que requieren experticias específicas, pero en el largo plazo, la alta movilidad o la ausencia de una dotación permanente de personal como masa crítica resultan ser una debilidad clara frente a la necesidad de autonomía requerida para el proceso de diseño y planificación de las políticas públicas.

Desde el punto de vista teórico, las variables observadas son lo suficientemente robustas para informar los atributos centrales de las estructuras estatales

y constituirse en referencia obligada de las capacidades estructurales o internas del Estado, tomando a estas como la antesala de un virtuoso relacionamiento con los actores sociales. Desde el punto de vista empírico, permitieron exhibir un conjunto de evidencia suficiente para tematizar el proceso de jerarquización y ahuecamiento de un organismo clave en la operación estratégica para el desarrollo industrial en Argentina.

Si bien cabe señalar que un proceso de desarrollo industrial no se sostiene desde uno o dos organismos estatales, dado que, por su complejidad, debería estar asistido por diferentes organismos públicos y herramientas de distinta naturaleza (Chang y Andreoni 2020), indagar sobre la creación, el desarrollo y los atributos más sobresalientes de este tipo de organizaciones es sumamente significativo para evaluar la coherencia o consistencia de agencias que poseen competencias directas en dicho proceso.

En este último sentido, y a modo de cierre, la complejidad del proceso de desarrollo industrial en países periféricos demanda una atención analítica más sistemática a través de las variables utilizadas aquí, con el propósito de evaluar las capacidades del conjunto de organismos que se vinculan directa o indirectamente con la industrialización de países periféricos. Por un lado, esto puede ser útil para informar los atributos de organismos que se vinculan directamente al proceso (tal como ha sido el caso de este trabajo), pero también haciendo foco sobre organismos públicos relacionados con ciencia y tecnología, I+D, e incluso en empresas públicas vinculadas con la producción pública. Otra estrategia de investigación relevante es hacer uso de dichas variables para revisar las capacidades de los Estados subnacional, provinciales o estatales, e incluso locales, en los campos de política mencionados anteriormente. Esto permitiría obtener una caracterización más exhaustiva de la evolución de organismos públicos que resultan claves en el proceso de desarrollo industrial en países periféricos.

## Referencias

1. Amsden, Alice y Wan-wen Chu. 2003. *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge: MIT Press.
2. Amsden, Alice, Takashi Hikino y Leandro Wolfson. 1995. "La industrialización tardía en perspectiva histórica". *Desarrollo Económico* 35 (137): 3-34.
3. Bekerman, Marta, Federico Dulcich y Pedro Gaite. 2018. "La inserción comercial externa de la Argentina en la última década: su impacto sobre la estructura productiva". *H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina* 23: 115-142.
4. Bertranou, Julián. 2015. "Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". *Revista Estado y Políticas Públicas* 4: 37-59.
5. Block, Fred. 2008. "Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States". *Politics & Society* 36 (2): 169-206.

6. Cao, Horacio, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey. 2018. "El homo corporativo: las elites estatales en el neoliberalismo tardío". En *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*, editado por Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena, 137-156. Buenos Aires: Flacso Argentina.
7. Castellani, Ana y Esteban Serrani. 2013. "La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999". *H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina* 6 (1). <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/438>
8. Castells, María José, Esteban Ferreira, Eugenia Inchauspe y Martín Schorr. 2014. "Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des) aprovechamiento de la masa crítica existente". *Realidad Económica* 283: 127-158.
9. Chang, Ha-Joon. 2010. "How to 'Do' a Developmental State: Political, Organisational and Human Resource Requirements for the Developmental State". En *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, editado por Omano Edigheji, 82-96. Cape Town: HSRC Press.
10. Chang, Ha-Joon y Antonio Andreoni. 2020. "Industrial Policy in the 21st Century". *Development and Change* 51 (2): 324-351.
11. Chibber, Vivek. 2002. "Bureaucratic Rationality and the Developmental State". *American Journal of Sociology* 107 (4): 951-988.
12. Chibber, Vivek. 2008. "¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la 'burguesía nacional'". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 8 (11): 7-34.
13. Chu, Wan-wen. 2017. "Industry Policy with Chinese Characteristics: A Multi-layered Model". *China Economic Journal* 10 (3): 305-318.
14. Chudnovsky, Mariana y María Laura Cafarelli. 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.
15. Diéguez, Gonzalo y José Gasparín. 2018. "GPS del Estado: radiografía 2017/2018". *Documento de política pública* 206. Área de Estado y Gobierno. Programa de Gestión Pública.
16. Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
17. Evans, Peter. 1998. "Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental". *Nueva Sociedad* 155: 142-156.
18. Evans, Peter y James Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review* 5: 748-765.
19. Evans, Peter y Leandro Wolfson. 1996. "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico* 35 (140): 529-562.
20. Fernández, Víctor Ramiro. 2015. "Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device?". *Review of Radical Political Economics* 47 (2): 209-230.
21. Fernández, Víctor Ramiro. 2017. *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Barcelona: Anthropos; Universidad Nacional del Litoral.

22. Fernández, Víctor Ramiro y María Jimena García Puente. 2013. “Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 1: 19-46.
23. Fernández, Víctor Ramiro, Carolina Lauxmann y Manuel Trevignani. 2014. “Emergencia del sur global. Perspectivas para el desarrollo de la periferia latinoamericana”. *Economía e Sociedade* 23 (3): 611-643.
24. Ferraro, Agustín. 2006. “Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”. *Latin American Research Review* 41 (2): 165-182.
25. Ferraro Carlo y Evelin Goldstein. 2011. “Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina”. En *Eliminando barreras: el financiamiento a las pymes en América Latina*, editado por Carlo Ferraro, 9-59. Santiago de Chile: Cepal.
26. Finnemore, Martha y Judith Goldstein. 2013. *Back to Basics: State Power in a Contemporary World*. Nueva York: Oxford University Press.
27. Fiorito, Alejandro. 2015. “Patrones de desarrollo y distribución del ingreso en la Argentina”. *Documento de Trabajo del Cefidar* 70. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. <http://www.iade.org.ar/noticias/patrones-de-desarrollo-y-distribucion-del-ingreso-en-la-argentina>
28. García Delgado, Daniel y Agustina Gradin. 2017. *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: Flacso.
29. Heilmann, Sebastian y Oliver Melton. 2013. “The Reinvention of Development Planning in China, 1993-2012”. *Modern China* 39 (6): 580-628.
30. Iacoviello, Mercedes y Mercedes Llano. 2017. “Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino”. *Temas y Debates* 21 (33): 91-105.
31. Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
32. Kulfas, Matías. 2016. *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
33. Lavarello, Pablo, Matías Mancini y Marianela Sarabia. 2017. “Respuestas nacionales frente a la desindustrialización. Algunas lecciones de la política industrial de Argentina 2003-2015”. *Cuadernos del Cendes* 34 (95): 67-89.
34. Lavarello, Pablo y Marianela Sarabia. 2015. *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Buenos Aires: Cepal.
35. López, Andrea y Norberto Zeller. 2016. “El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012): continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 8: 27-47.
36. Majerowicz, Esther y Carlos Aguiar de Medeiros. 2018. “Chinese Industrial Policy in the Geopolitics of the Information Age: The Case of Semiconductors”. *Revista de Economia Contemporânea* 22 (1): 1-28.
37. Ohmae, Kenichi. 1995. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. Glasgow: Harper Collins Publisher.
38. Rizzo, Natalia. 2016. “Itinerario del reclutamiento diplomático (profesional) en Argentina. Afinidades y diferencias con Brasil y Chile”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (DAAPGE; Universidad Nacional del Litoral) 27: 37-66. doi: 10.14409/da.v16i27.6163
39. Rougier, Marcelo y Juan Odisio. 2016. *Estudios sobre planificación y desarrollo*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.

40. Salas, Eduardo y Marcelo Wegman. 2016. *Para el servicio civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la administración pública por concursos de méritos y capacidades*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
41. Schmitter, Philippe. 1985. "Neocorporativismo y Estado". *ReiS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 31: 47-77.
42. Schorr, Martín y Lucas Porcelli. 2014. "La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad". *Documentos de Investigación Social* 26: 1-30.
43. Schvarzer, Jorge. 1996. "Una elite empresaria en la Argentina: la Unión Industrial Argentina". *Ensaïos FEE* 17 (2): 123-151.
44. Skocpol, Theda. 2011. "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, editado por Carlos Acuña, 169-202. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
45. Spink, Peter. 1999. "Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America". En *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, editado por Carlos Bresser Pereira y Peter Spink, 91-114. Boulder; Londres: Lynne Rienner Publishers.
46. Valencia Lomelí, Enrique. 2015. "Estado y empresarios en Corea del Sur: entre la reciprocidad y la autonomía". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 22 (63): 49-88.
47. Vernengo, Matias. 2006. "Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect". *Review of Radical Political Economics* 38 (4): 551-568.
48. Weiss, Linda. 2003. *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
49. Wyld, Christopher. 2016. "Post-neoliberal Developmental Regimes in Latin America: Argentina Under Cristina Fernández de Kirchner". *New Political Economy* 21 (3): 322-341.

## Anexo de fórmula

### Índice de Flexibilidad Burocrática

El personal agregado de la Administración Pública Nacional, en todos los ministerios, tanto en su administración central (secretarías, subsecretarías, direcciones y unidades operativas) como en los organismos descentralizados (institutos, entes), está compuesto por personal permanente y transitorio (*P*) y personal contratado (*C*).

La suma total del personal permanente y transitorio (*P*) y personal contratado (*C*) de todos los ministerios de la Administración Pública Nacional (*M*) es igual a (*E*):

$$\Sigma M \rightarrow E = P + C$$

El peso relativo de cada ministerio ( $E_{m1}; E_{m2} \dots E_{mm}$ ) en el total de la masa de personal ( $E$ ) está representado por la siguiente expresión:

$$Em = \frac{Pm + Cm}{E}$$

Ahora, la razón ( $I$ ) es la relación existente entre el total de personal permanente y transitorio empleado en la administración central y organismos centralizados del Poder Ejecutivo nacional ( $P$ ) sobre el total del personal contratado de la administración central y organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional ( $C$ ).

$$I = \frac{P}{C}$$

Nos interesa: a) la situación de cada uno de los ministerios y cómo ello se evidencia en su interior; así como b) la situación en particular en la administración central de cada uno de ellos de acuerdo con su importancia en la masa total del personal ( $E$ ).

Entonces,

Para a:

La relación  $I$  para cada ministerio es la razón ( $I_{m1}$ ) entre el total de personal permanente y transitorio de un ministerio ( $P_{m1}$ ) sobre el total de personal contratado de la administración central y organismos centralizados de ese mismo ministerio ( $C_{m1}$ ). Se expresa como:

$$Im1 = \frac{Pm1}{Cm1}$$

Ahora bien, en cada ministerio la situación es particular, desde el punto de vista del peso del personal permanente y transitorio y contratado en la administración central o en organismos descentralizados; por eso conviene tomarlo en cuenta de forma desagregada como la razón ( $c_{m1}$ ) entre el total de personal permanente y transitorio de la administración central ( $P_{m1cent}$ ) y el total de personal contratado de la administración centralizada ( $C_{m1cent}$ ). Del mismo modo, para los organismos descentralizados. Se expresa:

➤ para la administración central,

$$cm1 = \frac{Pm1cent}{Cm1cent}$$

➤ para organismos descentralizados,

$$dm1 = \frac{Pm1desc}{Cm1desc}$$

Para b:

Ahora, se establece una ponderación de acuerdo con el peso (más o menos significativo) que alcanza cada uno en el agregado total del personal ( $E$ ) de la sumatoria de todos los ministerios. Con ello, evitamos inconsistencias que se darían en casos en los que el valor de la razón ( $C_{mi}$ ) sería similar para un ministerio con  $I_{mi}$  que en términos absolutos posee una masa de personal ( $E_m$ ) proporcionalmente mayor a otros ministerios en relación con la masa agregada del personal ( $E$ ).

La razón ( $\beta$ ) daría cuenta del índice de flexibilidad burocrática, expresado como:

$$\beta_1 = cm1 * Im1$$

donde

$$\beta_1 = \frac{Pm1cent}{Cm1cent} * \frac{Em1}{E}$$

Si el valor resultante ( $\beta_i$ ) de un ministerio particular se acerca a o (cero), indica que su estructura centralizada posee un grado mayor de flexibilidad de la burocracia estatal con respecto a otro que se aleja de ese valor.

— . —

**Cristhian Seiler** es becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (Ihucso Litoral, Conicet-UNL), Santa Fe, Argentina. Es doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), y se especializa en temas de gestión pública, planificación, capacidades estatales y coordinación estratégica en el campo de las políticas de desarrollo industrial. ✉ cristhianseiler@gmail.com