

Cambios en la estructura burocrática de la Provincia de Córdoba, 1983-2008: estructura orgánica, planta de personal y agenda política.*

Sebastian Freille

Sergio Barone

Cecilia de Stéfanis

Abstract

En este trabajo analizamos la evolución y composición de la planta de personal del gobierno de la provincia de Córdoba para el período 1983-2008. Utilizando información presupuestaria anual, se examina la correlación entre los cambios en la estructura orgánica de la administración pública y los cambios en la composición de personal de las diferentes dependencias. En primer lugar, se analiza la evolución del número de las dependencias de la administración provincial a través del análisis de las diferentes Leyes Orgánicas de Ministerios y Leyes Modificatorias. Se observa una tendencia hacia una reducción del número de Ministerios y Secretarías hacia fines de la década de 1980 y durante toda la década del '90 que pareciera revertirse hacia mediados de la década del 2000. En segundo lugar, analizamos la correspondencia de estos cambios con los cambios en la composición de personal en las diferentes dependencias durante todo el período. Del análisis, se visualizan fuertes variaciones en la cantidad de personal en las distintas dependencias entre los diferentes años. Algunos de estos cambios se corresponden con el cambio en la estructura de ministerios y otros parecieran estar más motivados por consideraciones de agenda política. Finalmente, analizamos la evolución temporal en la composición de las distintas dependencias según tipo de sub-agrupamiento de personal.

*Los autores agradecen a la Secretaría de Investigación de la Universidad Católica de Córdoba y al Ministerio de Ciencia y Tecnología –a través del subsidio GRF 2008- del Gobierno de la Provincia de Córdoba por financiar este proyecto de investigación. Para este trabajo se contó con la colaboración de Mercedes Carballo, Melisa Gorondy, Camila García, y especialmente de Juan Manuel Rubio y Alvaro Martos, en la recolección estadística y armado de la base de datos.

1 Introducción

El período en consideración, 1983-2008, muestra que el comportamiento agregado de la economía de Córdoba no se aparta de la evolución experimentada por la economía argentina, con movimientos de ciclos altamente correlacionados. El ingreso per capita provincial es igual al 90% del ingreso per capita nacional, es decir que el ingreso per cápita de la provincia de Córdoba se aproxima al promedio del país. La tasa de crecimiento promedio del ingreso per capita fue del 1,55% cuando la correspondiente al total nacional fue del 1,57%.

Por su parte, y dado el foco del trabajo en el comportamiento del empleo público, es dable señalar que el gasto publico total por habitante experimento un crecimiento promedio del 4,32%, en tanto el correspondiente a gasto en personal fue mayor y del 4,40% poniendo de manifiesto una dinámica de largo plazo donde el gasto en personal por habitante crece a una tasa mayor que el gasto público por habitante. El gráfico presenta la relación entre ambas variables, crecimiento del gasto en personal por habitante y el correspondiente al gasto público total por habitante. En general el cambio experimentado interanualmente en el gasto en personal por habitante se ubica arriba de la recta de 45 grados para valores positivos, en tanto para los valores negativos son muy próximos.

En otras palabras, los cambios internos o asignativos de personal se enmarca en una fuerte inflexibilidad relativa a la baja, poniendo de manifiesto el poder de la burocracia a la hora de efectuar cambios en las funciones. Toda vez que cuando aumenta el gasto total por habitante el correspondiente a personal lo hace en mayor medida, no así en

los procesos de ajuste macroeconómicos donde la reducción del gasto en personal por habitante es proporcionalmente menor al del gasto total por habitante, es decir una elasticidad menor a la unidad.

Los cambios experimentados en el gasto de personal normalizados por población pueden ser descompuesto en efecto dotación, efecto escalafón (jerarquización de la tarea), efecto antigüedad (el envejecimiento de la población provoca aumentos en el gasto independientemente de los dos anteriores)

2 Metodología y datos

La información correspondiente a planta de personal total, por jurisdicción y por agrupamientos/sub-agrupamientos fue obtenida de las las Leyes de Presupuesto para los años 1984 a 2008. Debido a la imposibilidad de obtener las leyes de Presupuesto para los años 1991, 1996, 1997 y 1998, estos años están ausentes de nuestro análisis. Asimismo, los años 2007 y 2008 presentan dificultades para su imputación por cuanto se han introducido modificaciones en el registro de la información por parte de la Administración Pública provincial. Por otro lado, la información correspondiente a la estructura orgánica de la Administración Pública provincial fue obtenida de las diferentes Leyes Orgánicas de Ministerios.

2.1 Cambios en la estructura orgánica

En esta primera parte del análisis se hace hincapié en la variación numérica de las dependencias de la Poder Ejecutivo provincial lo cual supone mirar, a través del tiempo, como ha variado el numero de Ministerios y de Secretarías que conforman el primer

nivel de decisión política luego del Gobernador y Vice-Gobernador.

El número y denominación de los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo son dispuestos por la *Ley Orgánica de Ministerios*; dicha ley establece la estructura funcional del Poder Ejecutivo. Lo establecido por esta ley puede ser modificado de dos maneras: la primera de ellas, a través de modificaciones parciales sobre la estructura funcional dispuesta inicialmente, pudiendo ser estas modificaciones de creación, supresión o fusión de Ministerios o Secretarías; modificaciones que implican la sanción de *Leyes Modificadoras de la Ley Orgánica de Ministerios*. La segunda opción de cambio esta representada por la sanción de una nueva Ley Orgánica de Ministerios, legislación que no modifica la Ley Orgánica vigente sino que reemplaza a esta y a todas sus leyes modificadoras.

De acuerdo a ello, en esta primera parte del análisis, podremos observar el modo en que a lo largo del periodo 1983– 2008 la estructura orgánica del Poder Ejecutivo ha ido variando en términos del número de dependencias, sin considerar ello, al menos en esta instancia, como un determinante de la actual estructura del PE Provincial¹

La tabla 2.1 muestra la evolución del número de ministerios y secretarías desde el inicio de nuestro período. Puede verse, en primer lugar, como el número de ministerios se mantiene relativamente constante durante la segunda mitad de la década de los '80, y luego disminuye a principios de la década de los '90, caída que se acentúa a partir del año 1995. A partir del año 1999, se produce un fenómeno curioso: mientras el número de ministerios disminuye inicialmente, aumenta el total de dependencias,

¹Es importante mencionar que al realizar el recuento de Ministerios y Secretarías por años y períodos no se incluyeron la Fiscalía de Estado, las Agencias y otros organismos dependientes del Poder Ejecutivo Provincial.

por el aumento en el número de secretarías. Finalmente, a partir del año 2003, se produce un aumento en el número de ministerios mientras que el número de secretarías permanece estable lo que provoca que el número total de dependencias del Poder Ejecutivo aumente durante los últimos 6 años del período considerado.

Table 1: Evolución de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo provincial, 1984-2007

Año	Ministerios	Secretarías	Total	Total Personal
1984	10	3	13	61240
1985	10	3	13	65155
1986	11	5	16	69470
1987	11	3	14	70954
1988	11	3	14	74610
1989	11	3	14	74791
1990	11	3	14	75631
1991	9	0	9	NA
1992	9	0	9	75283
1993	10	0	10	77458
1994	10	0	10	79055
1995	5	2	7	79529
1996	5	2	7	NA
1997	5	2	7	NA
1998	5	2	7	NA
1999	8	2	10	68109
2000	8	2	10	67928
2001	4	5	9	67578
2002	4	5	9	64566
2003	4	5	9	63503
2004	8	2	10	61000
2005	8	4	12	60894
2006	8	4	12	60897
2007	10	6	16	NA

El número total de empleados puede no coincidir exactamente con el total registrado en las leyes de Presupuesto; esto es por ajustes menores y omisiones de ciertos agrupamientos de personal que resultan una proporción insignificante del total.

3 Cambios en la planta de personal

Antes de evaluar los cambios y la evolución de la planta de personal de la administración pública provincial, es importante

Asimismo, en la Figura 1 puede observarse la evolución del total de la planta de personal para todos los años del período considerado (excepto para los años 1991,

1996, 1997 y 1998 de los que no se tiene información). Puede observarse que existe un sostenido aumento en el total de personal empleado en las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo, Ministerios y otras áreas de la Administración Pública provincial desde el comienzo del período hasta el año 1995 a partir del cual empieza a revertirse esta tendencia, produciendo una reducción de la planta permanente de la Administración Pública provincial que se estabiliza cerca de 61000 personas a mediados de la década de 2010²

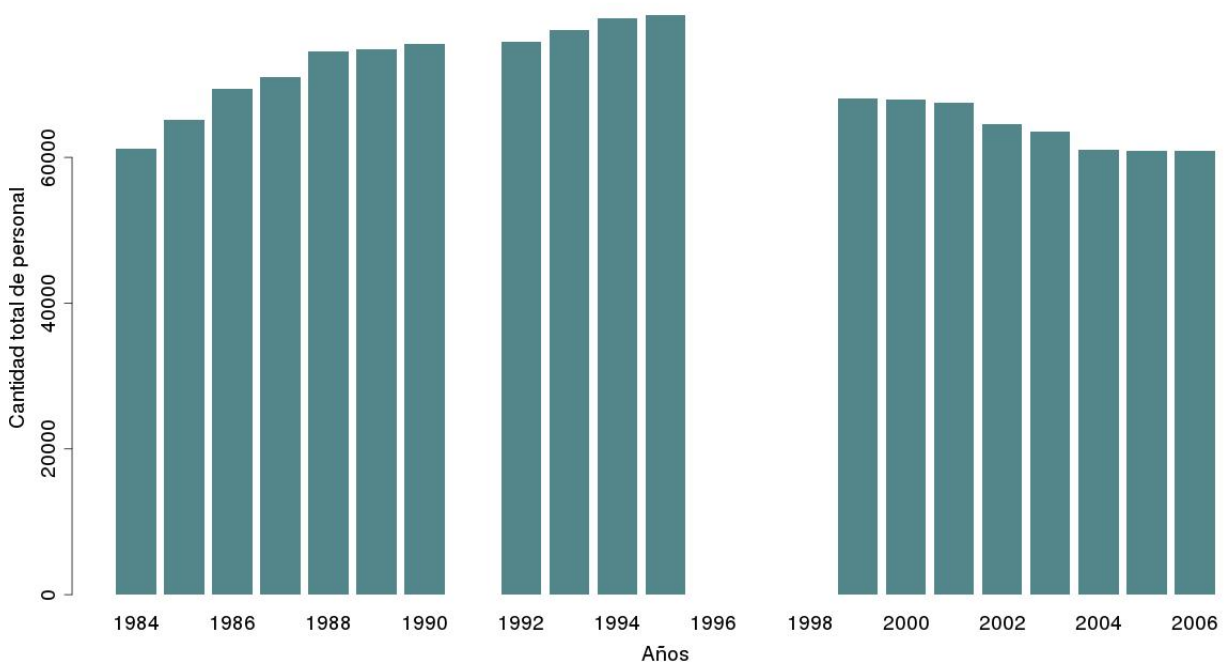


Figure 1: Cantidad total de personal, 1984-2006

Sin embargo, si se analiza la evolución total de personal por jurisdicción, se observan ciertas heterogeneidades hacia adentro de las diferentes áreas y ministerios guber-

²El proceso de agencialización iniciado en 1999 implica una transferencia de empleados a dichas reparticiones que no estuvo disponible al momento de recolectar los datos. Asimismo, se producen durante el período 2003-07 una importante cantidad de jubilaciones anticipadas de miles de empleados públicos provinciales. En el análisis de nuestros resultados, deben tenerse en cuenta estas dos circunstancias que vieron disminuir la planta de personal permanente de la Administración Pública provincial a nivel de Ministerios y Secretarías.

namentales. La evolución está resumida en la Figura 2. Los dos principales ministerios en términos de tamaño, el Ministerio de Educación (MEDUC) y el Ministerio de Salud, presentan una evolución cualitativamente similar a la evolución de la planta total de personal. En particular, la planta de personal en cada uno de estos ministerios crece en forma sostenida hasta el año 1995 y luego disminuye gradualmente hasta establecerse en un nivel relativamente estable alrededor de las 30000 personas en el MEDUC; en el caso del MSALUD, el patrón es similar aunque se diferencia en que se produce una fuerte y sostenida reducción de personal desde aproximadamente 13333 personas en 1995 a sólo 5532 en el año 2006, es decir, una disminución de más del 58% en una década. Aunque de mucho menor tamaño, el personal empleado en la repartición del Tribunal de Cuentas (TRBCTAS) ha experimentado una evolución muy similar a la del MEDUC. Otros ministerios como el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOYSP) y el personal dependiente del Poder Legislativo (PLEGIS), presentan una marcada tendencia decreciente en relación a la planta permanente de empleados. En efecto, desde el inicio del período de estudio, con excepción del período 1993-95, el personal en el MOYSP fue siempre menor o igual al personal de planta permanente registrado en los años 1985 y 1986. En el caso del Poder Legislativo, con excepción de los primeros cuatro años, el personal de planta permanente ha permanecido relativamente constante durante parte de la década de los '90 y sufrido una gradual y sostenida disminución desde la segunda mitad de aquella década. Finalmente, es interesante notar la evolución de la planta de personal público empleado en el Poder Judicial: desde el año 1984, se produce un aumento gradual y sostenido desde alrededor de 3000 empleados en 1984 a más de 5300 en el año 2006 –un aumento del 80%. En efecto, la participación del Poder Judicial en el total de empleados de la Adminis-

tración Pública provincial casi se duplica durante este período, pasando de 4.9% a 9%. En el caso de las restantes jurisdicciones, se presenta el problema de que no se puede ver la evolución para todo el período; en algunos casos, esto obedece a que algunos Ministerios asumen funciones que antes recaían en otra repartición y el caso contrario que Ministerios se desprenden de una parte importante de sus funciones³ En ambos casos, la comparabilidad temporal se ve seriamente limitada. Sin embargo, se puede observar claramente la gran transferencia de personal operada en el Ministerio de Gobierno (MINGOB), el incremento sostenido en la planta de personal del Ministerio de Seguridad (MINSEG) y la transferencia del personal del Ministerio de Industria y Comercio Exterior y del Ministerio de Trabajo a otras dependencias de la Administración Pública provincial.

En la Figura 3, se puede observar la correlación existente entre el número total de ministerios más secretarías y la cantidad total de personal. Si bien la cantidad de observaciones disponibles es bastante limitada, pareciera haber ciertos indicios de una *correlación negativa* entre el número total de dependencias en que se divide orgánicamente la Administración Pública provincial y la cantidad total de empleados. Naturalmente, la cantidad de empleados depende de una importante cantidad de factores por lo que esta evidencia observada en el gráfico debiera ser tomada con

³Algunos ejemplos son el caso de los Ministerios de Salud y de Asuntos Sociales, cada uno con su propia estructura de personal, y que a partir de 1991 se integran en el denominado Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Un caso similar es el de los Ministerios de Industria y Ministerio de Comercio Exterior que se desempeñaban por separado hasta 1987, momento en el cual se consolidan en el Ministerio de Industria y Comercio Exterior para luego desaparecer como ministerio a partir del año 1995. Un caso más complicado es el de aquellas funciones que originalmente durante la década de los '80 y '90 pertenecían al ámbito del Ministerio de Gobierno, fundamentalmente de seguridad y policiales, y que en la década de 2010 permanecen bajo la órbita de dos secretarías, la Secretaria de Seguridad (antes Ministerio) y la Secretaría de Justicia. La enorme reducción del personal del Ministerio de Gobierno en años recientes que se observa en el Gráfico 2 se debe casi exclusivamente a la transferencia del personal policial y penitenciario a las dos secretarías antes mencionadas.

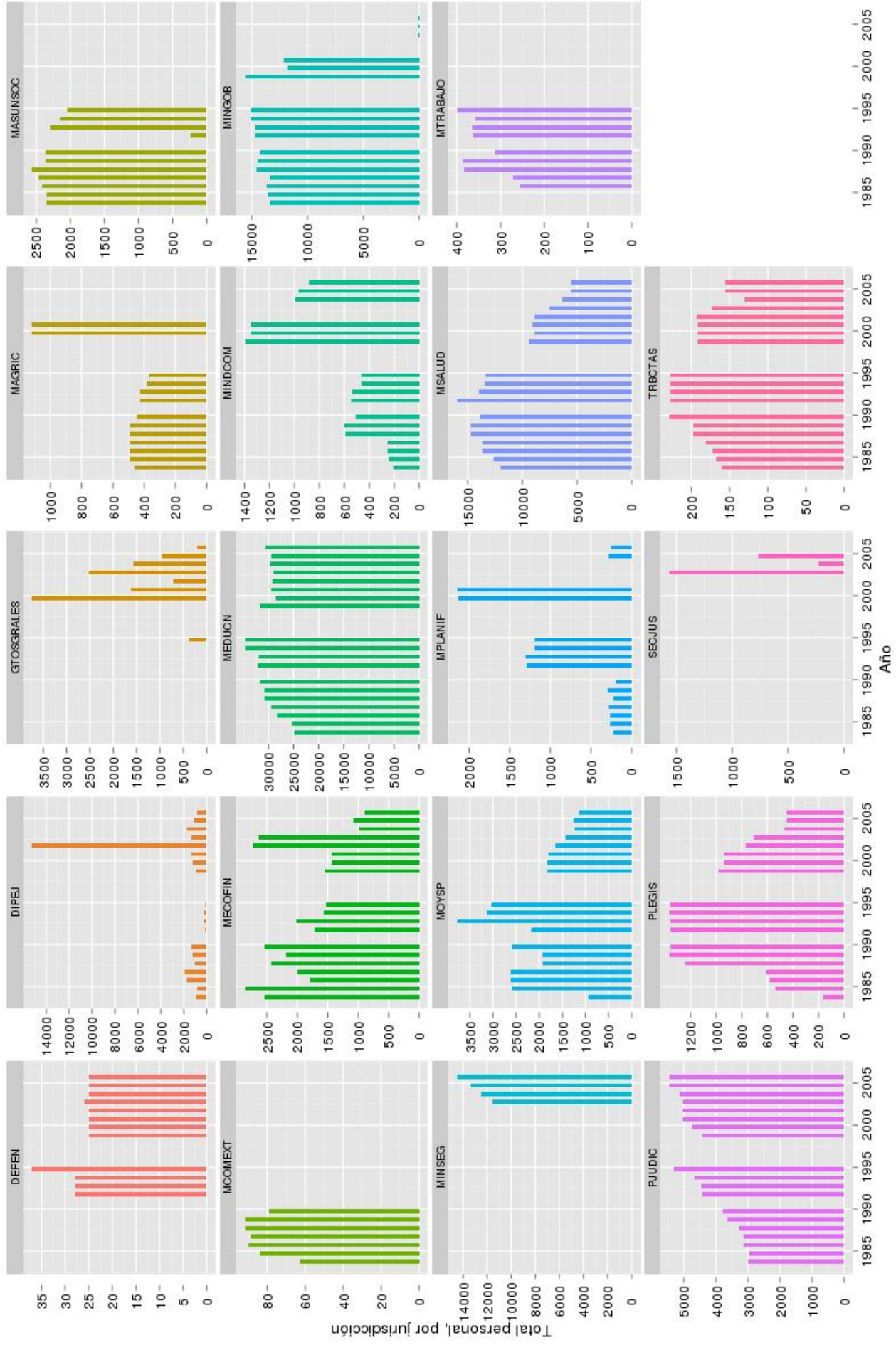


Figure 2: Evolución de planta total de personal - Por jurisdicción, 1984-2006

precaución.

4 Estructura jerárquica del personal

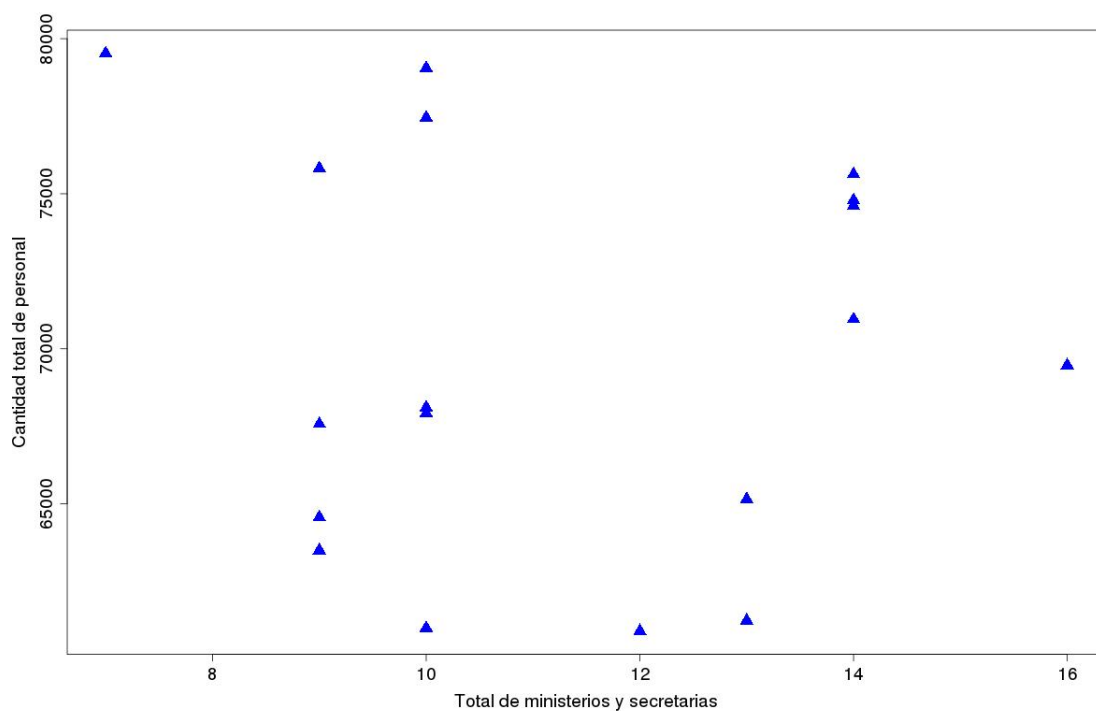


Figure 3: Cantidad de ministerios y secretarías y cantidad total de personal, 1984-2006

5 Conclusiones