

Observatorio para el Desarrollo Digital

Por una sociedad más libre,
abierta y democrática

REPORTE DIGITAL

“SOBRE LA DIMENSIÓN Y EL
FORTALECIMIENTO DEL ESTADO EN LA
ARGENTINA”

NOVIEMBRE 2022

· Fundación País Abierto y Digital ·



I. RESUMEN EJECUTIVO	3
II. INTRODUCCIÓN	23
III. EL MAPA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL (NO FINANCIERO)	25
IV. LAS ESTRUCTURAS DE CONDUCCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL	29
V. LA DIMENSIÓN DE LA DOTACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	37
VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES	45
VII. CIERRE: UN ESTADO MODERNO Y AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD	69
VIII. APÉNDICE - FUENTES DE INFORMACIÓN	71

I. RESUMEN EJECUTIVO

La dimensión y capacidades del Estado constituyen un debate recurrente en nuestro país. Su organización, la cantidad y calidad de sus recursos humanos, y su modernización, son elementos decisivos para definir la calidad de sus servicios y resultados.

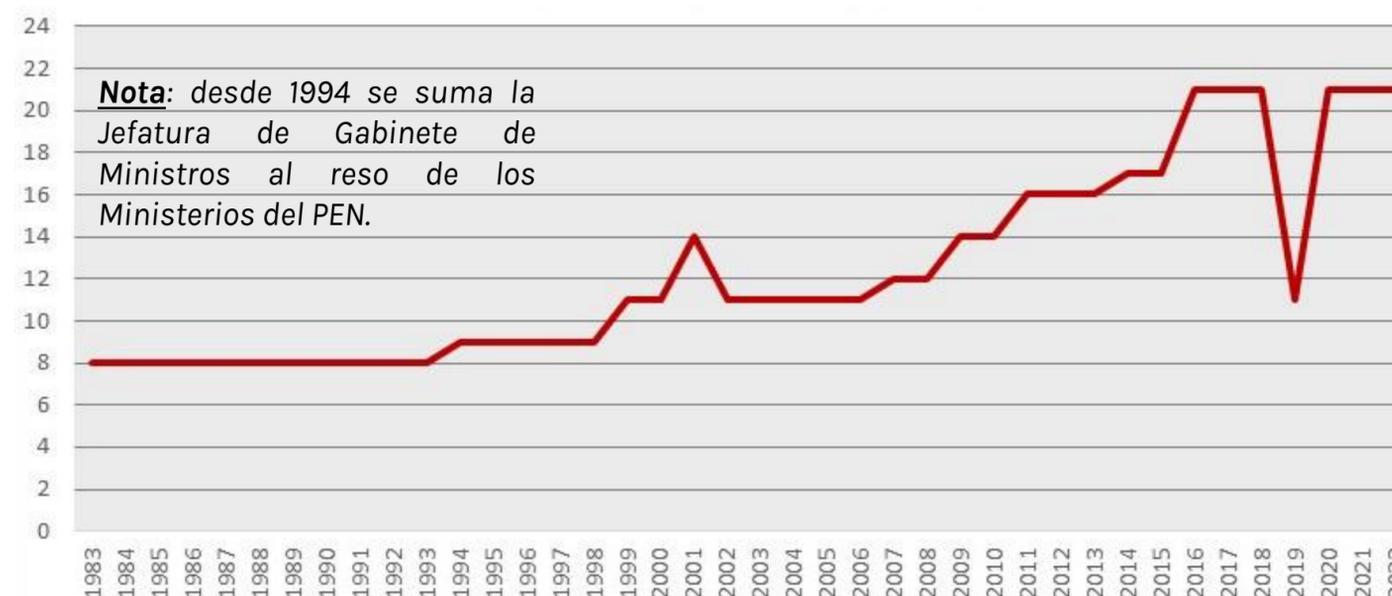
En este informe analizamos estos aspectos, en particular para la **Administración Pública Nacional (APN)**, integrada por la Administración Central (Ministerios); los Organismos Descentralizados y los Otros Entes Públicos (AFIP, PAMI, INCAA, CNAD).

Estructuras de conducción de la organización estatal

A lo largo de la historia, la estructura de conducción del Estado, reflejada en la conformación de los gabinetes ministeriales, ha respondido a los cambios en la agenda de las políticas públicas: la promoción de la infraestructura pública para favorecer la producción y el comercio; la industrialización sustitutiva; el protagonismo del Estado en la economía; más cercanamente, la infraestructura tecnológica para facilitar la economía digital; la agenda ambiental, de inclusión, etc. Todas se han reflejado de algún modo en las estructuras. Estos aspectos, y la impronta personal de los jefes de Estado, han impactado desde siempre en la conformación y tamaño de los gabinetes.

El último período democrático se inició con 8 ministerios. Desde entonces y hasta el comienzo de la gestión actual, la cantidad de carteras ministeriales se refleja en la *Figura N°1*

Figura N°1: Evolución cantidad de Ministerios del PEN, entre 1983 y 2022



Asimismo, esta evolución en los gabinetes se ha dado en el resto de los países de la región (ver *Figura N°2*).

Figura N°2: Gabinetes Ministeriales en Latinoamérica (octubre 2022)

PAIS	# Ministerios (*)	PAIS	# Ministerios (*)	PAIS	# Ministerios (*)
Venezuela	34	Argentina	18	Bolivia	17
Chile	24	Colombia	18	Paraguay	17
México	20	Honduras	18	El Salvador	16
Panamá	19	Brasil	17	Guatemala	14
Perú	19	Ecuador	17	Uruguay	14
				Costa Rica	8

Promedio: 18,1 ministerios

(*) incluye ministerios de coordinación bajo sus distintas acepciones (jefatura de gabinete, ministerio de presidencia, ministerio de gobierno)

I. RESUMEN EJECUTIVO

Argentina con 18 ministerios, está en el promedio de la región.

Atendiendo al conjunto de cargos de conducción – políticos y gerenciales –, que conforman el organigrama del gobierno, en la Figura N°3 observamos para las últimas 3 gestiones desde 2011, la evolución de estos cargos al inicio y al cierre de dichos gobiernos, en la

Administración Central:

Figura N°3: Cargos de conducción al inicio y final de las últimas 3 gestiones nacionales.

Presidencia	Cristina Fernández			Mauricio Macri			Alberto Fernández		
	Período	dic.2011	nov.2015	Var. %	dic.2015	nov.2019	Var. %	dic.2019	mar.2022
Autoridades Superiores	296	353	19%	384	344	-10%	384	414	8%
Alta Dirección Pública	1408	2697	92%	2590	2914	13%	2813	3208	14%
Total cargos de conducción	1704	3050	79%	2974	3258	10%	3197	3622	13%

Fuente Base BIEP. Para AASS, base “escalafón 100”; Para la ADP, base escalafón SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público), para cargos con “función ejecutiva” o de conducción.

Conclusiones

- Frente a las nuevas agendas emergentes, no debería responderse – en favor de una mayor “visibilidad” de las temáticas –, con estructuras más grandes y costosas.

- La tendencia en general para el conjunto de cargos del organigrama ha seguido al incremento en la cantidad de ministerios.
- Son tiempos de necesaria austeridad, por lo cual debe abordarse una simplificación de los programas, lo cual, ayudado por la incorporación de tecnología, deberá generar una importante reducción en las estructuras ministeriales.

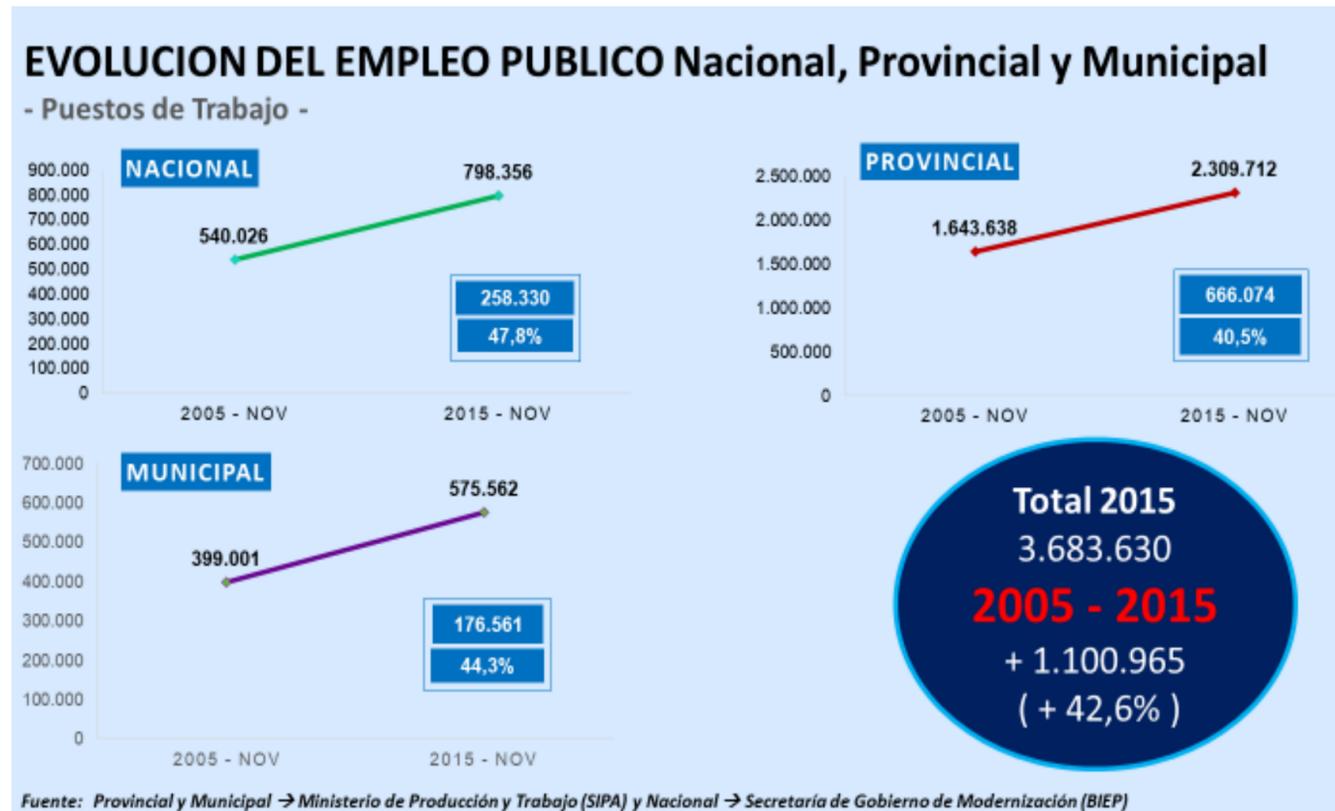
La dimensión de la dotación de empleados públicos

Existen en el Estado diferentes modalidades laborales y contractuales. En su gran mayoría, la relación es de empleo, bajo distintos regímenes y convenios. Pero existen también locaciones y otras modalidades de prestación, a las cuales se ha apelado por diferentes motivos: eludir restricciones presupuestarias; por disponer de fondos propios en algunas jurisdicciones; requisitos para el ingreso más laxos, y mayor liberalidad para asignar los montos de contraprestación.

Considerando **la evolución de los puestos de trabajo en el Estado entre 2005 y 2015 para los 3 niveles del Estado, nacional, provincial y municipal** – ver Figura N°4 –, existió un crecimiento desmesurado en cada uno de estos 3 niveles, con **un incremento total de + 1.100.965 agentes (+ 42.6%)**. Esto no se justifica en mayores o mejores servicios brindados, sino que **refleja una total falta de cuidado por el control del gasto, y el uso clientelar del empleo estatal.**

I. RESUMEN EJECUTIVO

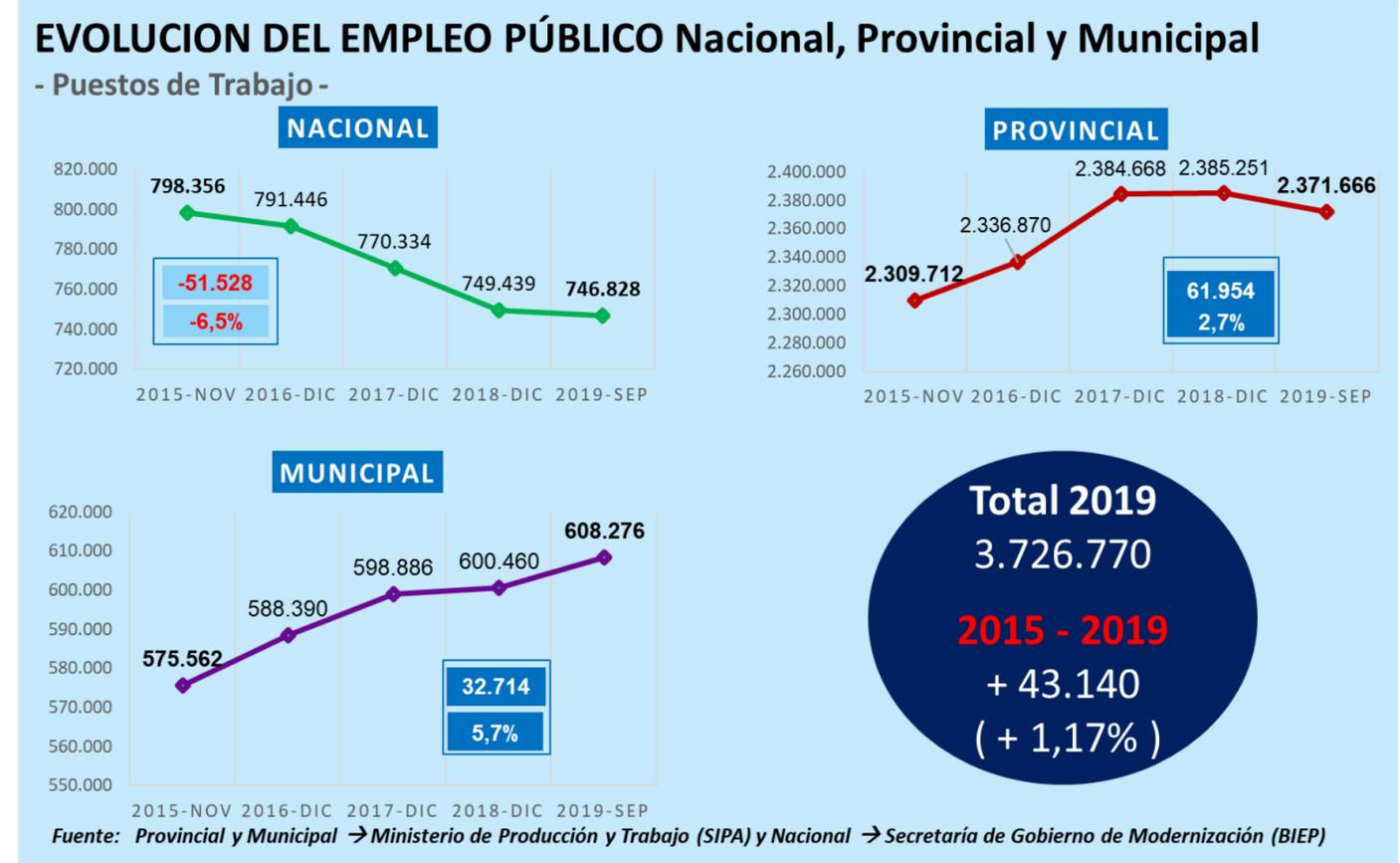
Figura N°4: Evolución del empleo público 2005-2015



Entre 2015 y 2019 – ver Figura N°5 –, la tendencia se invirtió en el nivel nacional: – 51.528 agentes, es decir un – 6.5%; mientras que en provincias y municipios el crecimiento fue más moderado. Incluso bajó en las provincias en 2019, como resultado de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de Responsabilidad Fiscal, reformulado a fines de 2017.

El resultado total para los 3 niveles entre 2015 y 2019, fue de sólo + 43.140 agentes (+ 1.17%) en comparación con los + 1.100.965 agentes (+42.6%) entre 2005 y 2015.

Figura N°5: Evolución del empleo público 2015-2019

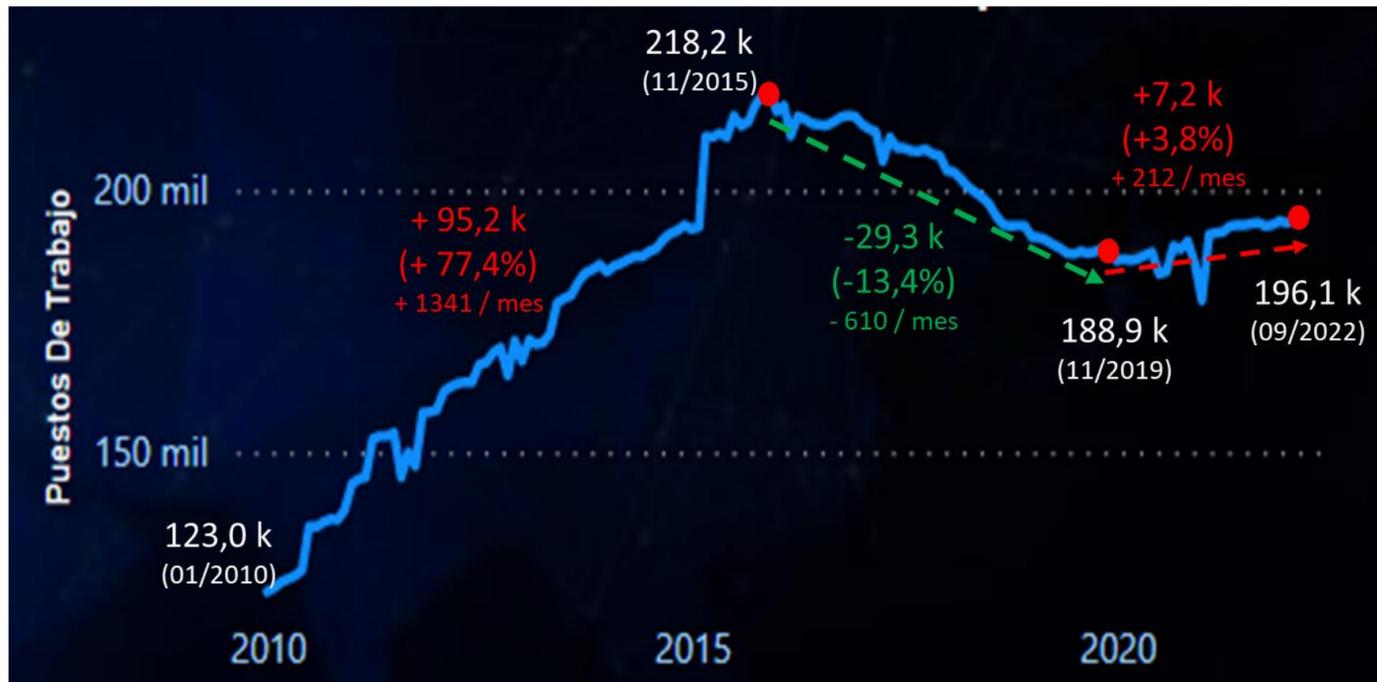


El cambio de tendencia a la baja en el nivel nacional, se dio principalmente en la Administración Pública Nacional y en las empresas estatales, como resultado de las políticas implementadas en ese período: planeamiento de dotaciones en la APN, y saneamiento de las finanzas en las empresas.

En efecto (ver Figura N°6), si nos enfocamos en la APN desde 2010 a la actualidad, vemos que entre enero 2010 y noviembre 2015 el crecimiento fue aún más desmedido: + 95.200 agentes (+ 77.4%).

I. RESUMEN EJECUTIVO

Figura N°6: Evolución dotación de empleados públicos en la Administración Pública Nacional



El período de 2015 a 2019 fue el único en que la planta de empleados en relación de dependencia de la APN se redujo en -29.300 agentes (-13.4%), sin computarse aquí la reducción adicional en la contratación de servicios personales bajo otras modalidades, que superó los 15.000 agentes.

La administración iniciada en diciembre 2019, volvió a modificar la tendencia, creciendo - hasta septiembre 2022 -, en + 7.200 agentes (+ 3.8%), según lo publicado por el INDEC.

Conclusiones:

- Entre 2005 y 2015, en todos los niveles de gobierno, y especialmente en la APN, hubo un exorbitante crecimiento del empleo estatal, y por lo tanto del gasto público.
- Entre 2016 y 2019, en el Sector Público Nacional y especialmente en la APN, se redujo sensiblemente el peso de la burocracia estatal, en términos de número de personas y proporción del gasto, tendencia nuevamente abandonada desde diciembre de 2019.
- Ordenar y transparentar dentro del presupuesto los servicios personales, que están fuera de la relación de empleo - a septiembre 2022 representan 34.078 en toda la APN (según Informe INDEC de oct.2022) -, a través de sistemas de gestión transversales, es necesario para homogeneizar la prestación de servicios en un marco de equidad y control.

I. RESUMEN EJECUTIVO

La mejora de las capacidades estatales

Fortalecer las capacidades estatales, requiere trabajar consistentemente sobre **procesos, sistemas y personas**. Los cambios en estas tres dimensiones son complejos y paulatinos, pero a la vez más estables y resilientes, ya que impactan y modelan la cultura de la organización.

Entre 2016 y 2019 se trabajó planificadamente en esta dirección a partir del **Plan de Modernización del Estado** (Dec.434/2016) y el **Plan de Apertura de Datos** (Dec.117/2016). Destacaremos **5 políticas** que contribuyeron esencialmente a dicho fortalecimiento.

1. La Tramitación Electrónica

Hasta diciembre de 2015, toda la información que se tramitaba en la APN se encontraba en formato papel. En materia de gestión documental electrónica, gobierno digital e interoperabilidad de la información, el desarrollo era prácticamente nulo. Cada organismo tenía su propio sistema de identificación de expedientes y trámites, lo que impedía su seguimiento transversal.

La incorporación de TICs y la implementación del gobierno electrónico, permitieron por primera vez instrumentar agilidad, e iniciar ciertos procesos de interoperabilidad estatal.

Se implementaron una serie de nuevas tecnologías, siendo las principales las siguientes:

- *Plataforma de Gestión Documental Electrónica (GDE) con sus múltiples módulos operativos, con todos los cuales se despapelizó la administración;*
- *Módulo de Trámites a Distancia (TAD): con desarrollos específicos para constituir Sociedades Anónimas Simplificadas, la gestión de una Ventanilla Única de Comercio Exterior, y la integración y gestión documental para el Registro Automotor;*
- *Interoperabilidad de Datos: a través del sistema INTEROPER.AR.;*
- *Sistemas de Compras y Contrataciones Electrónicas (COMPR.AR.);*
- *Plataforma Electrónica de Contratación y Ejecución de Obra Pública (CONTRAT.AR.);*

Hacia fines de 2019, estas implementaciones habían alcanzado resultados notables:

- ✓ *GDE: 194 organismos con más de 200 mil usuarios; más de 17 millones de expedientes electrónicos, y más de 151 millones de documentos digitales;*
- ✓ *TAD: más de 1700 trámites habilitados, con 60% de reducción en los plazos;*
- ✓ *Compr.ar: 113 organismos utilizando la plataforma;*
- ✓ *Contrat.ar: 13 organismos autorizados para contratar obra pública;*

I. RESUMEN EJECUTIVO

- ✓ *Sociedad Anónima Simplificada (SAS)*: + 8300 creadas con + 80% de reducción de costos;
- ✓ *Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)*: más de 300 TADS implementados.

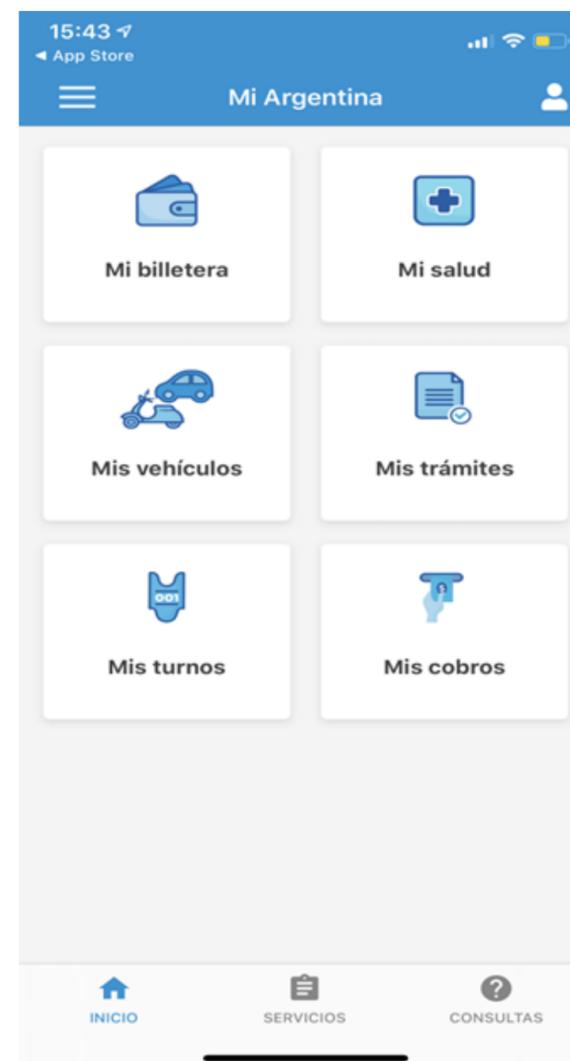
Se celebraron convenios de colaboración y transferencia de tecnología, software y conocimiento con provincias y municipios, buscando el desarrollo federal del gobierno electrónico. Como resultado de ello, hacia 2019 se contaba con: 8 provincias con GDE, 2 con TAD, 4 con Registro Civil Electrónico (RCE) y 4 con Compr.ar, y 136 municipios de la PBA con RCE implementado.

Si bien con matices, estas innovaciones se han mantenido por parte de la administración actual.

2. La Plataforma “Mi Argentina”

Digitalizar un servicio “físico” parte de la definición del producto, de la comprensión del proceso y fundamentalmente del diseño basado en la experiencia de usuario.

Esta innovación constituyó el perfil digital del ciudadano, cumpliendo la función de “billetera virtual” y puerta de inicio de trámites y servicios con el Estado. La plataforma se organizó en distintas secciones según la temática de trámites o credenciales:



I. **Mi billetera:** DNI; Certificado Único de Discapacidad; Licencia nacional de conducir; Constancia de CUIL, Credencial de donante de órganos, Credencial de paciente trasplantado; Credencial de ART; Certificado náutico deportivo; Licencia aeronáutica.

II. **Mis vehículos:** Licencia nacional de conducir; Cédula verde y radicación del vehículo; Cédula azul; Credencial del seguro obligatorio automotor; Revisión Técnica Obligatoria; Información para pago de patentes.

III. **Mi Salud:** Mis vacunas registradas; Mi obra social; Trámite de expresión de voluntad de donante; Credencial de donación de órganos y tejidos; Credencial de Trasplantados o en lista; Mapa de centros de salud; Certificado Único de Discapacidad; Símbolo automotor; Turnero para tramitar/renovar el CUD.

IV. **Mis Turnos:** donde se gestiona y registra la información de los turnos agendados.

I. RESUMEN EJECUTIVO

V. **Mis trámites:** en versión app: trámites para activar o desactivar DNI; en versión web: integra la visualización de notificaciones emitidas a partir de la plataforma de trámites a distancia (TAD), seguimiento de trámites RENAPER (DNI y Pasaporte) y de Defensa al Consumidor.

VI. **Mis Cobros:** donde usuarios con beneficios sociales (ANSES o Ministerio de Desarrollo Social), pueden visualizar el estado del beneficio; periodo liquidado; estado y fecha del cobro.

Hacia fines de 2019, 3 millones de usuarios utilizaban Mi Argentina todos los días. Este desarrollo se ha continuado en la administración actual.

3. El Gobierno Abierto

El fortalecimiento de la transparencia activa, a través de la implantación del paradigma de un gobierno abierto, y la apertura de portales de datos como plataformas de interacción y participación ciudadana, son pilares de la agenda digital de los países.

En la Argentina, el *Plan de Apertura de Datos* de 2016, sentó las bases para que todos los organismos del PEN elaboraran y presentaran los activos de datos bajo su jurisdicción y/o tutela a los fines de ser publicados en el *Portal de Datos Abiertos* (www.datos.gob.ar). En esa línea, se desarrolló un “ecosistema de gobierno abierto”, con acciones concretas en cada uno de sus componentes:

- ✓ Se publicaron datos para la totalidad de los ministerios, **bajo formatos abiertos**.
- ✓ Se formalizó una **Mesa Nacional de Gobierno Abierto**, como instancia de diálogo e intercambio entre los distintos niveles de gobierno y las instituciones de la sociedad civil.
- ✓ Se promulgó la **Ley de Acceso a la Información Pública** (Ley 27.275, sep.2016).



Estas acciones impactaron en la performance de la Argentina reflejada por diferentes índices internacionales:

I. RESUMEN EJECUTIVO

- Entre 2015 y 2019 (Figura N°7) la Argentina mejoró 50 puestos en el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), escalando del lugar 106 al 66 a nivel mundial, sobre 180 países del mundo. Esta tendencia se revirtió durante los últimos 2 años, cayendo al puesto 96 en el índice 2021.
- En el Barómetro de Datos Abiertos (WWW Foundation), el Índice de Participación Digital (N.U.), y el Índice de Gobiernos Abiertos (OCDE), Argentina se ubica en el Top 5 de Latinoamérica.
- Argentina accedió a la presidencia de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP) en 2019, organización integrada por más de 70 países y 3000 organizaciones civiles para la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia gubernamental.

Figura N°7



4. Los concursos para el empleo público

El ingreso al Estado a través de concursos públicos y abiertos es una exigencia legal, pero una práctica que se fue abandonando hace décadas. Con la excusa del “congelamiento de vacantes”, las gestiones sucesivas fueron privilegiando el uso creciente de mecanismos de excepción. Asimismo, procesos muy burocráticos desalentaron el uso de los concursos, que a veces demoran años.

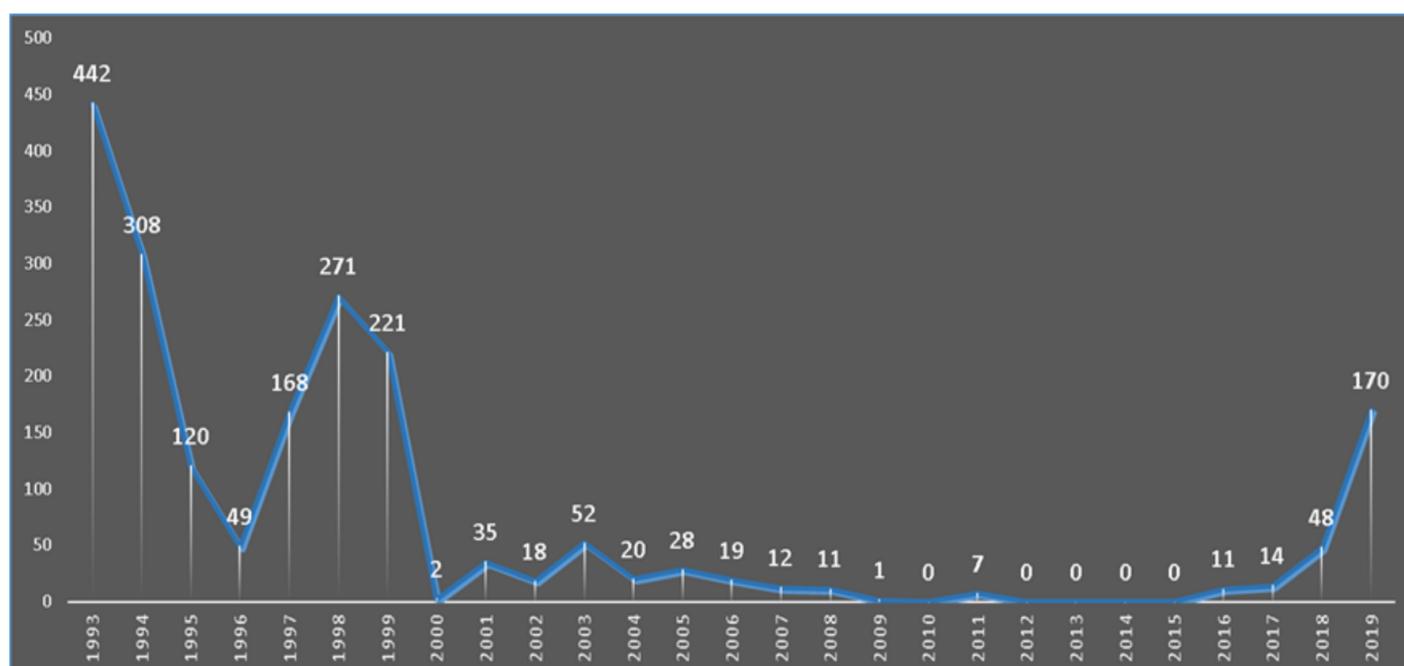
Se trata por lo tanto de mejorar y agilizar los procesos, para que los concursos sean el hábito y la práctica para ingresar al Estado, respetando los valores esenciales de idoneidad, mérito y competencia, a través de procesos de selección abiertos, públicos y transparentes.

Una solución en esa dirección fue la creación en 2017 de los “**concursos por convocatoria interna**”, con gestión mayormente centralizada y orientados a la regularización del personal con mucha antigüedad, sin incrementar la cantidad de personal total del Estado. Como resultado de su aplicación, que ha sido continuada durante la administración actual, entre 2017 y 2019 se realizaron 3.027 convocatorias y se designaron 2.080 personas, **siempre que tal incorporación fuera necesaria conforme la dotación óptima del área en cuestión.**

I. RESUMEN EJECUTIVO

Los concursos para la Alta Dirección Pública: siendo estos cargos pertenecientes al estado y no políticos (Direcciones Nacionales, Direcciones simples, Coordinaciones), su cobertura debe hacerse por concurso público y abierto. Es un segmento clave para afianzar una gerencia profesional y estable, que trascienda las gestiones políticas, y garantice la continuidad de la administración.

Figura N°8: Evolución de convocatorias a concursos de cargos de Alta Dirección Pública



Como se observa en la *Figura N°8*, la evolución de los cargos convocados en este segmento a lo largo de un extenso período, demuestra también el abandono del proceso por parte del Estado: **entre 2010 y 2015 se convocaron a concurso sólo 7 de estos cargos. En la gestión 2015-2019, la práctica de concursar estos cargos había retomado impulso.**

Sin embargo, esta política fue nuevamente abandonada por la administración actual.

5. La Capacitación

La capacitación continua de los servidores públicos, no solo es un derecho de la carrera, sino una exigencia debido a la dinámica de los cambios, en particular los derivados del uso de nuevas tecnologías. Es además un requerimiento ineludible para una administración profesional, que incorpore las competencias que el Estado necesita en el siglo XXI.

La oferta de capacitación debe ser:

- Amplia, y para todos los perfiles de puestos y funciones;
- Acorde con las competencias que cada puesto requiera;
- Moderna y de excelencia;
- Disponible a través de plataformas y medios virtuales;

Debe tener impacto en el rendimiento del empleado.

En 2017, el INAP relanzó su plan estratégico sobre estos pilares, promoviendo asimismo la integración federal a través de la articulación con los institutos provinciales de capacitación. Los resultados de su implementación fueron elocuentes:

I. RESUMEN EJECUTIVO

- ✓ Se multiplicó por 4,5 la cantidad de vacantes disponibles para cursos.
- ✓ Se triplicó la cantidad de inscriptos a las actividades de la propuesta formativa.
- ✓ Se pasó de capacitar a un 6% de la APN a un 20%.

Se desarrollaron **Itinerarios Formativos** como nuevo formato de capacitación estructurada, adaptado a la necesidad de los perfiles y familias de puestos.

Se incorporaron **Programas Estratégicos**, para acompañar segmentos o temáticas clave de la agenda estatal: Inducción; ODS; Integridad; Género; Habilidades Digitales; Alta Dirección Pública; Terminalidad secundaria.

Para 2019, el INAP se había revalorizado y jerarquizado, y volvía a estar presente en la consideración de todas las áreas del gobierno.

Estas 5 políticas comentadas, no son acciones inarticuladas, sino pilares de un abordaje integral de jerarquización del servicio público y fortalecimiento de las capacidades estatales, orientado a producir una transformación cultural en la administración pública.

Por esto creemos que **no hay una medida única que por sí sola asegure el éxito de la verdadera “cruzada” que representa producir una transformación cultural en la administración pública.**

Cierre: un Estado moderno y al servicio de la sociedad

Nuestras apreciaciones denotan una concepción del Estado **basado en valores como la eficiencia, la idoneidad, el mérito, la innovación, y la transparencia.**

Cuando se trata de administrar lo público, además de exigirse idoneidad y eficacia a los funcionarios, debe primar la racionalidad en el gasto, en especial en tiempos en que **la sociedad demanda austeridad y ejemplaridad de los funcionarios.**

Desde la Fundación PAD promovemos que cualquier administración de gobierno en la Argentina impulse un modelo de Estado moderno, que se ocupe de brindar servicios de calidad a los ciudadanos, **y enfocado en sus deberes insoslayables.**

Para lo demás, el Estado debe ocuparse de **asegurar reglas claras y sostenidas**, para que, en un marco de libertad y competencia, los ciudadanos y las empresas realicen su actividad, en favor del desarrollo de la economía y el crecimiento del empleo genuino, privado y de calidad.

II. INTRODUCCIÓN

En el debate público de nuestro país, resurge con recurrencia la cuestión sobre la dimensión del Estado y su capacidad para cumplir eficazmente con sus funciones.

No se trata meramente de una discusión de números, de cantidad de ministerios, cargos, ravigos o empleados. La realidad es algo más compleja y **su trasfondo es el rol primordial que debe cumplir el Estado y la virtud de su intervención en la actividad económica y social.**

Este documento busca aportar a ese debate público, con datos y también con apreciaciones surgidas de la experiencia en la gestión pública, poniendo foco en 3 aspectos y su evolución más reciente:

- **Las estructuras de conducción de la organización estatal.**
- **La dimensión de la dotación de empleados públicos.**
- **La mejora de las capacidades estatales.**

Antes de abordar estos tópicos, formularemos algunas definiciones y aclaraciones necesarias, en beneficio de una mayor claridad y homogeneidad en el manejo de la información.

Y a lo largo del desarrollo de los temas, intentaremos contribuir con ideas, directrices y conclusiones que orientan, en nuestra opinión, el camino para el fortalecimiento del Estado.

III. EL MAPA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL (NO FINANCIERO)

Cuando queremos hablar sobre el Estado y el empleo público, a nivel nacional, debemos antes conocer cuáles son las áreas que componen el Sector Público Nacional no financiero (SPN), sus roles y funciones propias, la diferente naturaleza jurídica de las entidades, y quiénes ejercen y con qué grado, jurisdicción sobre ellas.

En principio distinguimos a los 3 Poderes del Estado: el **Poder Ejecutivo**, responsable de la conducción política del Estado y de la representación diplomática e internacional; el **Poder Legislativo**, incluyendo a la Auditoría General de la Nación, encargado de la elaboración de las leyes y la fiscalización del poder público, en representación de las fuerzas políticas del país; y el **Poder Judicial**, comprendiendo también al Ministerio Público Fiscal, encargado de supervisar la aplicación de las leyes, brindar el servicio de justicia, y revisar e interpretar el texto legal constitucional.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, siguiendo los lineamientos del Art.8° de la Ley 24.156 de Administración financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, distinguimos:

- a) la **Administración Nacional**, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social;
- b) las **Empresas y Sociedades del Estado** que abarca a las Empresas y Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con participación

estatal mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. Ellas responden a las políticas públicas emanadas del Poder Ejecutivo en cada área de su accionar o mercado.

- b) los **Entes Públicos** excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organismo estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el estado nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.
- c) los **Fondos Fiduciarios** integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional.

La **Administración Central** se compone de la Unidad Presidencial, la Jefatura de Gabinete de Ministros, y los diferentes Ministerios con sus secretarías y organismos desconcentrados que les dependen. Los **Organismos Descentralizados**, si bien funcionalmente están bajo la órbita de algún ministerio o área central, poseen personería jurídica y patrimonio propio, y administran sus propios gastos.

III. EL MAPA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL (NO FINANCIERO)

Los **Entes Públicos**, son organismos descentralizados con mayor grado de independencia administrativa y presupuestaria, si bien también definen sus políticas bajo la tutela o en coordinación con algún área central de la administración. Aquí encontramos a la AFIP, el PAMI, el INCAA, así como otros menores. Bajo esta estructura del sector público, también debiéramos considerar aquí incluidas a las **Universidades Nacionales**, si bien las diferenciaremos en nuestra clasificación por su envergadura y la especificidad de su función social.

Los **Fondos Fiduciarios** son fideicomisos públicos cuyos montos se utilizan para una finalidad específica sin que pueda cambiarse su destino, pero no están regidos por las mismas normas de ejecución presupuestaria que la administración nacional.

Conviven dentro de la Administración Nacional, por un lado, el personal civil, bajo distintos regímenes jurídico-laborales, escalafones y convenios; y por otro el personal de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, cuya dimensión y crecimiento, así como su carrera, responden a las políticas y estrategias propias derivadas de las leyes de defensa y seguridad interior.

La *Figura N°1*, refleja lo dicho hasta ahora sobre la organización y el agrupamiento de las instituciones y entidades que conforman el Sector Público Nacional no financiero.

Figura N°1: Mapa del Sector Público Nacional (no financiero)



En los siguientes capítulos abordaremos la estructura organizativa, la dimensión del empleo y la mejora de las capacidades, **para el personal civil de la Administración Central, los Organismos Descentralizados y los Entes Públicos, excluyendo a las Universidades Nacionales.**

Este es el ámbito de lo que se describe como el **servicio civil de la Nación**, es decir, la **burocracia administrativa del Estado.**

IV. LAS ESTRUCTURAS DE CONDUCCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL

Siempre está vigente la discusión en torno a la conformación del Estado y el tamaño de su estructura orgánica. En efecto, **la complejización de la sociedad argentina a lo largo de su historia, los cambios en el aparato productivo y el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, con sus diferentes demandas,** son algunos de los factores que explican el crecimiento del aparato estatal a partir de la organización nacional de la Argentina.

Desde los primeros tiempos de vigencia de la Constitución de 1853, y solo hasta su última reforma en 1994, la cantidad de ministerios que conformaban el gabinete del presidente de la Nación estaba establecida taxativamente en dicha norma.

Hagamos un repaso rápido. La Constitución Nacional de 1853 establecía que serían 5 los ministerios: ministerio del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia, de Culto e Instrucción Pública, y de Guerra y Marina. Con la reforma de 1898, dicho número se amplió a 8: Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, Guerra, Marina, Agricultura y Obras Públicas. Ya entonces se dio el debate sobre si no sería conveniente dejar la definición de la cantidad de ministerios a una ley del Congreso. Es de destacar la introducción del ministerio de Agricultura, consistente con el modelo económico agroexportador de principios del siglo pasado, y el de Obras Públicas, dado la necesidad de acompañar con

obras de infraestructura (un sistema de transporte basado principalmente en ferrocarriles), el traslado de la producción hacia los puertos.

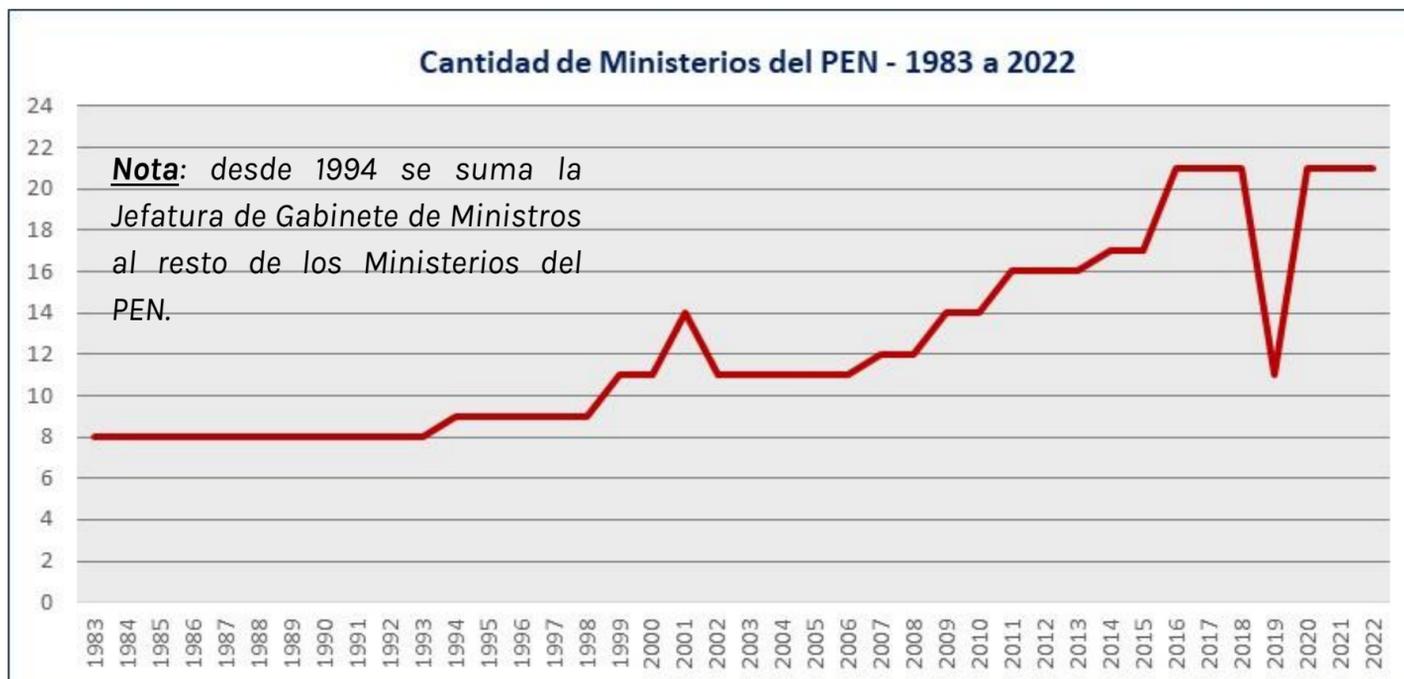
Esta cantidad se mantuvo hasta la Constitución de 1949, que introduciría una importante ampliación, llevando de 8 a 20 el número de carteras ministeriales: Relaciones Exteriores y Culto, Interior, Justicia, Educación, Salud Pública, Comunicaciones, Asuntos Políticos, Hacienda, Economía, Finanzas, Industria y Comercio, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión, Transportes, Defensa Nacional, Ejército, Marina, Aeronáutica y Asuntos Técnicos. Este gabinete reflejaba en buena medida el proyecto político del peronismo, de industrialización sustitutiva, y el protagonismo creciente del Estado en la economía. Ya en el segundo mandato del presidente Perón, en 1954, el gabinete tuvo un reordenamiento por el cual el número de ministerios se redujo a 16.

Entre 1955 y 1983, los gabinetes de ministros sufrieron muchas variaciones en su cantidad y denominación, lo que nuevamente, reflejaba los distintos proyectos políticos, institucionales y económicos de cada gobierno, tanto los democráticos como los militares. La cantidad de ministerios durante este período osciló entre un mínimo de 5 y un máximo de 17, con una tendencia a estabilizarse entre 8 y 10.

IV. LAS ESTRUCTURAS DE CONDUCCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL

El último período democrático inicia con un número de 8 ministerios y desde entonces y hasta la actualidad, su cantidad es la que refleja la *Figura N°2*:

Figura N°2: Evolución de la cantidad de Ministerios del PEN, entre 1983 y 2022



Para mayor claridad, la *Figura N°3* detalla la cantidad de Ministerios con que llegaron y se fueron los presidentes a lo largo de este último período:

Figura N°3: Gabinetes Ministeriales del PEN, entre 1983 y 2022

Presidencia	Al Inicio	Al Final	Var. %	Presidencia	Al Inicio	Al Final	Var. %
R.Alfonsín	8	8	0%	Néstor Kirchner	11	12	9%
Carlos Menem	8	11	38%	Cristina Fernández	12	17	42%
Fernando De la Rúa	11	14	27%	Mauricio Macri	21	11	-48%
Eduardo Duhalde	11	11	0%	Alberto Fernández	21		

Sea que estuviera fijado por la Constitución o por una Ley, la tradición nos muestra que la definición del tamaño del gabinete, el agrupamiento de funciones bajo los ministerios, y su denominación, se ha dejado a la decisión e impronta con que cada gestión política y cada presidente, como jefe del Estado y de la Administración, ha querido distinguir a su gobierno.

Asimismo, esta conformación ha reflejado a lo largo del tiempo los cambios en la agenda de políticas públicas, a nivel nacional y mundial. Por caso, la promoción de la infraestructura pública de vías de comunicación, para favorecer la actividad productiva y las exportaciones a principios del siglo pasado (camino, ferrocarriles, puertos), se vio reflejada en su momento en el organigrama del estado.

Más recientemente, la necesaria infraestructura tecnológica para facilitar el despliegue de internet, el comercio digital y la industria del conocimiento, y atender al impacto que la era digital tiene en todas las áreas de actividad: salud, educación, finanzas, seguridad, etc., ha producido que esa agenda digital de los gobiernos irrumpiera en la estructura de los gabinetes.

Otros casos que cabe mencionar son cómo se han visto reflejados, sea en ministerios o en áreas de las estructuras del gobierno, la agenda ambiental, de género, y de promoción de los derechos humanos e

IV. LAS ESTRUCTURAS DE CONDUCCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL

inclusión de las minorías y discapacidades, promoviendo la igualdad de trato y oportunidades. Esto también da una medida – si bien no la única, y a veces tampoco la más efectiva – de la importancia relativa y visibilidad que se quiere dar a las políticas que dichas áreas deben llevar adelante.

¿Significa entonces, que a cada nueva agenda emergente la respuesta de la administración deba ser un gabinete y una estructura más numerosa y costosa? No necesariamente, y nunca linealmente. Estas nuevas realidades pueden integrarse en las funciones y organigrama del gobierno, dentro de una estructura que en todo momento debe ser la más efectiva para lograr resultados de valor público, la más eficiente para coordinar la gestión, y la menos gravosa para el contribuyente.

Por último y como marco de referencia, más allá de las diferencias en la organización política de los Estados, y el signo político de sus gobiernos, la *Figura N°4* muestra la composición presente de los gabinetes ministeriales, en cuanto a cantidad de carteras, para los países de Latinoamérica:

Figura N°4

**Promedio
18 Ministerios**

PAIS	# Ministerios (*)	PAIS	# Ministerios (*)	PAIS	# Ministerios (*)
Venezuela	34	Argentina	18	Bolivia	17
Chile	24	Colombia	18	Paraguay	17
México	20	Honduras	18	El Salvador	16
Panamá	19	Brasil	17	Guatemala	14
Perú	19	Ecuador	17	Uruguay	14
				Costa Rica	8

(*) incluye ministerios de coordinación bajo sus distintas acepciones (Jefatura de Gabinete; Ministerio de Presidencia; Ministerio de Gobierno)

Es decir que, sobre estos 16 países, Argentina con 18 ministerios está en el promedio de cantidad de ministerios.

Esta comparación es relevante para entender que, a pesar de las necesarias reformas que busquen una mayor eficiencia y mejor coordinación, existen responsabilidades estatales que deberán encontrar cabida en la estructura. Con el nivel que corresponda. Y al no haber una cantidad establecida de ministerios, secretarías u organismos, no es conveniente apresurar la definición de su número, sino enfocarse en diseñar las estructuras con la mayor racionalidad y austeridad, y que respondan a los programas y funciones necesarias del Estado.

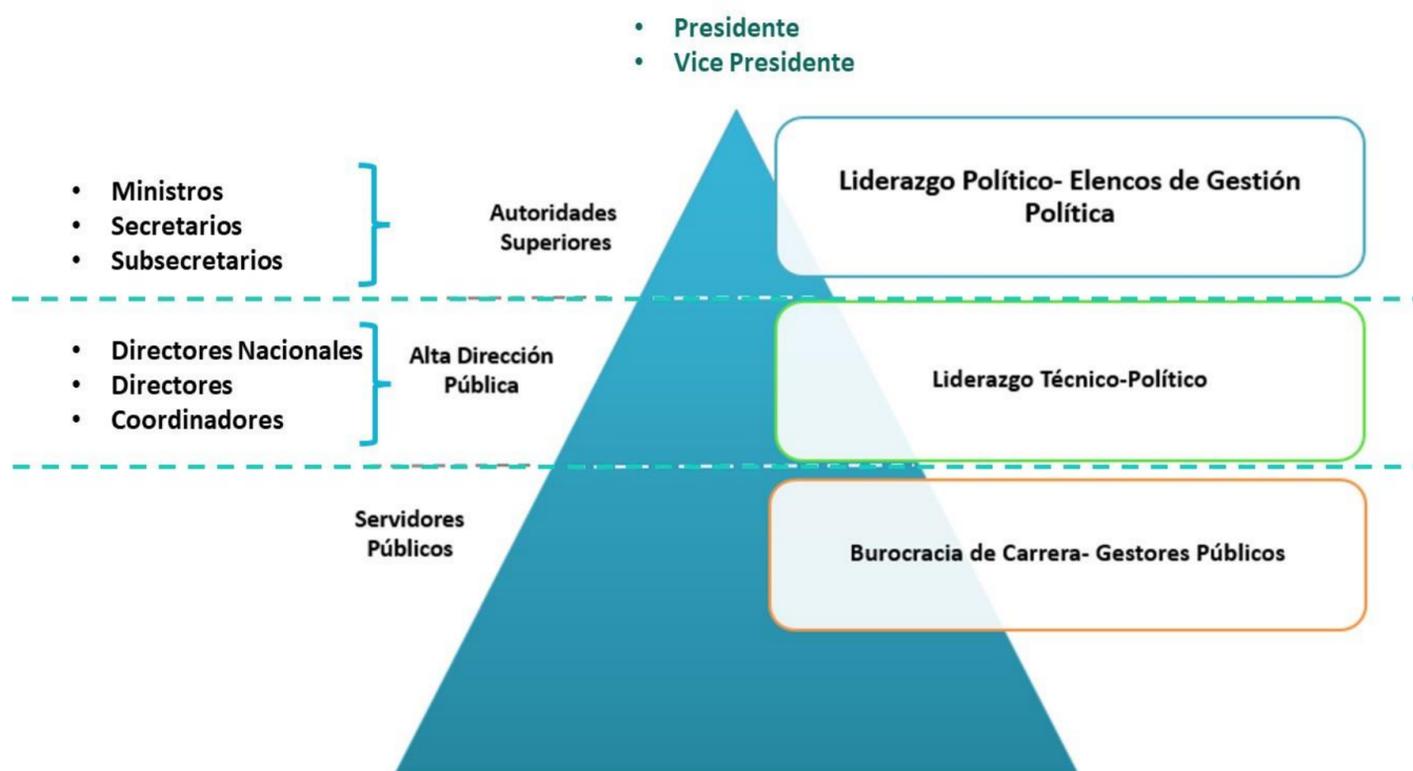
Compararemos ahora para los últimos 3 períodos de gobierno, de 2011 a la fecha, la evolución de la cantidad de “cargos” de conducción (los conocidos “ravioles”) ocupados por funcionarios responsables de alguna unidad organizativa en la estructura de la Administración Central.

Dichos cargos se agrupan en 2 categorías, de naturaleza distinta, como puede verse en la pirámide de la *Figura N°5*: las “Autoridades Superiores” (AASS), cargos de naturaleza política ocupados por funcionarios transitorios, que son designados y removidos por el jefe de Estado; y la “Alta Dirección Pública” (ADP) cargos de naturaleza no

IV. LAS ESTRUCTURAS DE CONDUCCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL

política, ocupados por funcionarios del Estado, que con duración establecida deben ocuparse por concurso, y por lo tanto no deberían depender de los cambios de gestión. No obstante, y ante la falta de concursos, los cargos de la ADP resultan mayoritariamente transitorios, y designados o removidos por las gestiones políticas, por causas que más adelante comentaremos.

Figura N°5: Estructura de la Administración Central



Tomando la información provista por la base BIEP (Base Integrada de Empleo Público y Salarios), la Figura N°6 nos muestra el número de estos cargos de conducción con que se iniciaron y concluyeron las correspondientes gestiones (en el caso del presidente Fernández, su evolución hasta marzo de 2022).

Figura N°6

Presidencia	Cristina Fernández			Mauricio Macri			Alberto Fernández		
Período	dic.2011	nov.2015	Var. %	dic.2015	nov.2019	Var. %	dic.2019	mar.2022	Var. %
Autoridades Superiores	296	353	19%	384	344	-10%	384	414	8%
Alta Dirección Pública	1408	2697	92%	2590	2914	13%	2813	3208	14%
Total cargos de conducción	1704	3050	79%	2974	3258	10%	3197	3622	13%

Fuente Base BIEP. Para AASS, base "escalafón 100"; Para la ADP, base escalafón SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público), para cargos con "función ejecutiva" o de conducción.

Sin desconocer los cambios introducidos a lo largo de nuestra historia, las referencias comparativas respecto de otros países, los sesgos según el tipo de democracia (presidencialista, parlamentaria), las características del gobierno (partido único, coalición) y como dijimos, la impronta del presidente en cada gestión, todo ello no obsta para que la conformación y el diseño de la estructura deba cumplir en todo momento con requisitos de racionalidad y claridad de funciones y responsabilidades, y que propicie la mejor coordinación del gobierno y la agilidad en la toma de decisiones. **Hoy más que nunca, cuando la sociedad demanda gestos de austeridad a toda la dirigencia política.**

V. LA DIMENSIÓN DE LA DOTACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Aquí también es conveniente hacer algunas aclaraciones previas, para entender el contenido de los datos que se utilizan, en especial cuando nos referimos a información agregada para los 3 niveles de la administración: nacional, provincial y municipal.

En primer lugar, en cuanto a las modalidades de prestación de los servicios, cuando hablamos de empleo, nos referimos al personal que percibe un salario bajo relación laboral con la repartición pública (organismo u entidad pública con autonomía administrativa) de la que se trate, pudiendo estar bajo diferentes regímenes legales (ley de empleo público, ley de contrato de trabajo, leyes especiales) y perteneciendo o no a un régimen de estabilidad. Es decir, como veremos más adelante, no todos los empleados públicos tienen estabilidad, sea en el empleo, en el salario y en la carrera, sino que ello depende del régimen bajo el cual revisten, y del cumplimiento de procesos de ingreso y evaluación establecidos. Estabilidad que por otra parte podría perderse bajo determinadas situaciones, sea de rendimiento personal o de reestructuración o supresión de áreas, también bajo determinadas situaciones y luego del cumplimiento de los pasos y procedimientos establecidos.

Dentro del grupo de empleados públicos sin estabilidad, existen los llamados “contratados” o “contratos de empleo público”. Y aquí hay una apreciación que nos parece importante hacer: un empleado

público contratado, asalariado, sin estabilidad, no está “precarizado”; podrá tener un régimen diferente en virtud de no haber accedido al puesto (o no haber tenido la oportunidad quizá) por los mecanismos regulares previstos; podrá tratarse entonces de una cuestión de equidad, pero no de precariedad.

Generalmente, el gasto en personal del empleado público asalariado, es registrado por la contabilidad bajo una nomenclatura específica, conocida comúnmente como el Inciso 1.

Quedan fuera del “empleo” público, las modalidades de contratación de servicios personales, bajo el formato de locación de servicios, sea ésta realizada en forma directa con la repartición pública, o indirectamente a través de alguna entidad externa a la misma, que obra de “bolsero”, como podría ser el caso de una Universidad pública (modalidad ésta que fuera suprimida a través del Decreto 641/18).

Estos casos no se contabilizan como personal ni como gasto de personal. En muchos casos se trata de prestaciones transitorias, por un plazo cierto, asociado con la duración de un programa o un proyecto, y esto se cumple; en otros, cuando la contratación es renovada sistemáticamente año tras año, encubre una relación laboral, y en este caso sí, debemos hablar de una situación no solo inequitativa, sino también precaria. Contablemente, estos servicios

V. LA DIMENSIÓN DE LA DOTACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

personales se registran bajo otros incisos de gasto corriente o transferencia (normalmente Incisos 3 ó 5 en la mayoría de las administraciones públicas).

También existen otros mecanismos, menos visibles, amparados en normativas en desuso pero no derogadas, o en convenios jurisdiccionales con alcances amplios (“entes cooperadores”), a los que algunas reparticiones echan mano para proveerse de personal, muchas veces con dudosa necesidad o calificación, y pobre nivel de control. Muchos de estos mecanismos utilizan fondos que ni siquiera tienen reflejo en el presupuesto, con lo cual su ejecución evade muchos controles.

En general se ha apelado a estas modalidades “paralelas” al empleo, por distintos motivos: restricción presupuestaria; disposición de fondos por parte de jurisdicciones que recaudan tasas por algún servicio; menores requisitos y mayor agilidad en el mecanismo de ingreso; mayor discrecionalidad en la asignación del valor de la contraprestación.

En su conjunto, y a partir de lo declarado por todos los organismos de la administración central y descentralizada, estas modalidades suman 34.078 agentes al mes de septiembre de 2022. Visibilizar, y ordenar o eliminar estas modalidades distorsivas del trabajo en el Estado, es necesario para transparentar y homogeneizar la

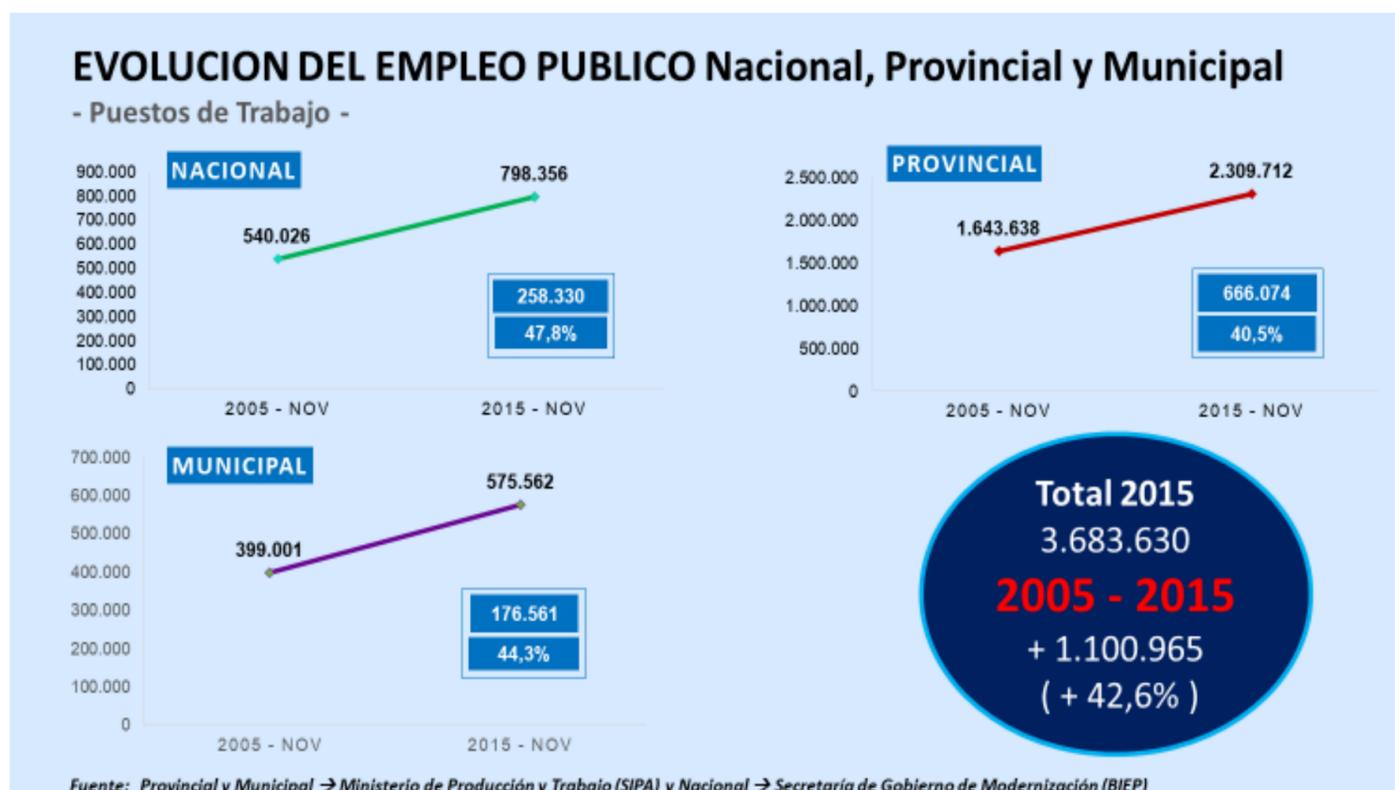
prestación de servicios, en favor de la equidad.

Por otro lado, en lo que hace a la información que se analiza, debe precisarse si se consideran personas distintas (cuiles), o puestos de trabajo. Esto, ya que existe el pluriempleo, no solo entre el sector público y privado, sino dentro del mismo sector público, para el mismo nivel de la administración o entre distintos niveles (nacional y provincial por caso). Ello obviamente en tanto no se den situaciones de incompatibilidad. Las diferentes fuentes de información, propias de las reparticiones públicas, o de entidades gubernamentales (Ministerio de Trabajo, Anses, Indec, etc.) son claras en este punto en cuanto a la definición del dato, el universo considerado, y la metodología de obtención.

Hechas estas aclaraciones y consideraciones, en las siguientes figuras reflejamos la **evolución de la dotación de empleados públicos (puestos de trabajo)** a nivel de todo el país, y para los diferentes niveles de gobiernos (nacional, provincial y municipal), en los períodos 2005/2015 y 2015/2019.

V. LA DIMENSIÓN DE LA DOTACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Figura N°7: Evolución del empleo público 2005-2015



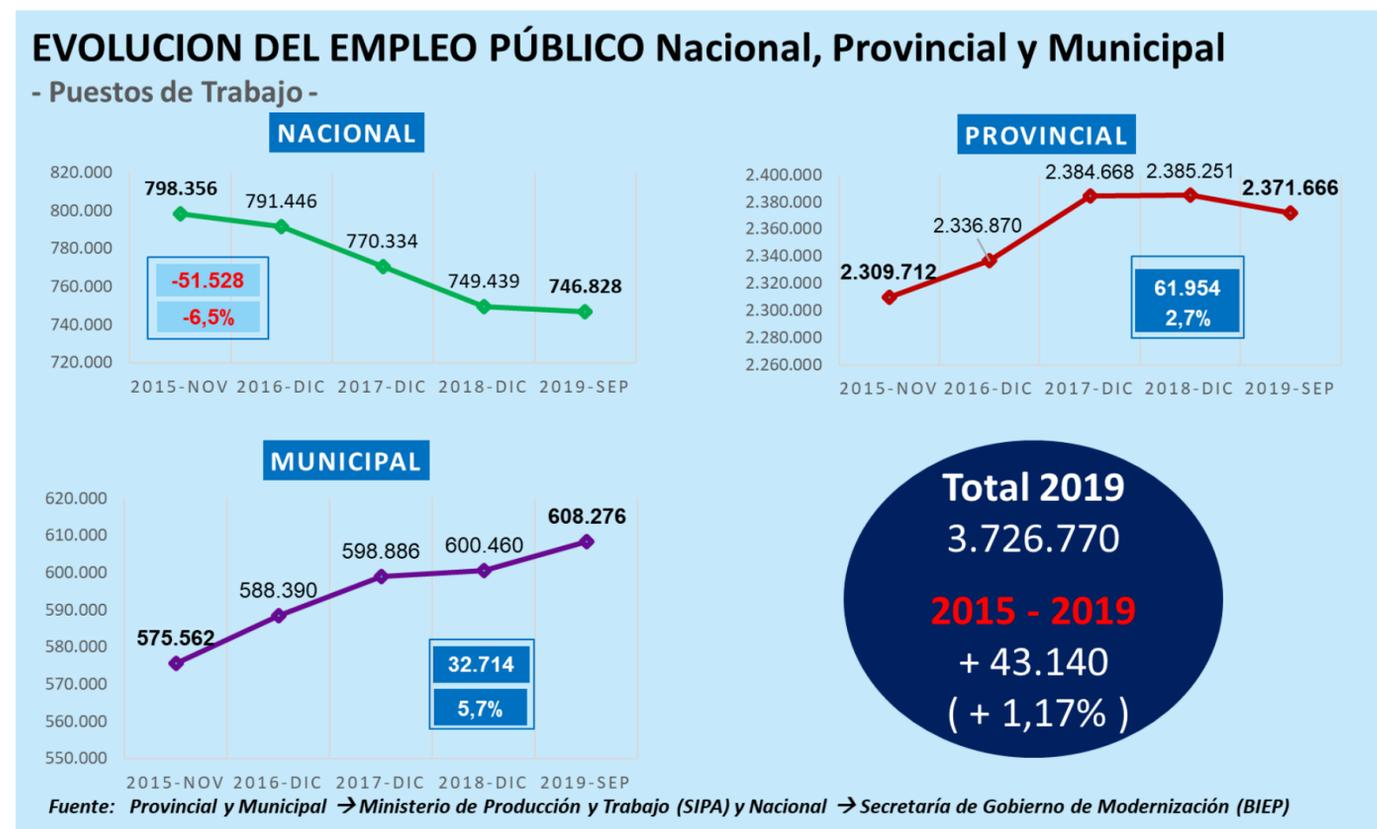
Como vemos en la Figura N°7, entre 2005 y 2015, el empleo público creció en los 3 niveles de la administración un 42.6%, esto es más de un millón cien mil puestos de trabajo.

No puede explicarse este crecimiento desde mayores o mejores servicios brindados por el Estado, ni existe correlato de incremento del empleo en el sector privado en igual período.

Demuestra sí la ausencia de cuidado por el control del gasto público, detrás de lo cual subyace el uso clientelar del empleo estatal, sin

criterios de necesidad por parte de los oficialismos gobernantes en cada uno de esos niveles, ni cuidado por el dinero de los contribuyentes. Como podemos ver en la Figura N°8, entre 2015 y 2019 la tendencia se invirtió en el SPN, particularmente en 2 áreas, la Administración Nacional y en las Empresas y Sociedades del Estado. Es decir, aquellos sectores en los que el Poder Ejecutivo Nacional de esos años tuvo competencia directa o mayor influencia.

Figura N°8: Evolución del empleo público 2015-2019



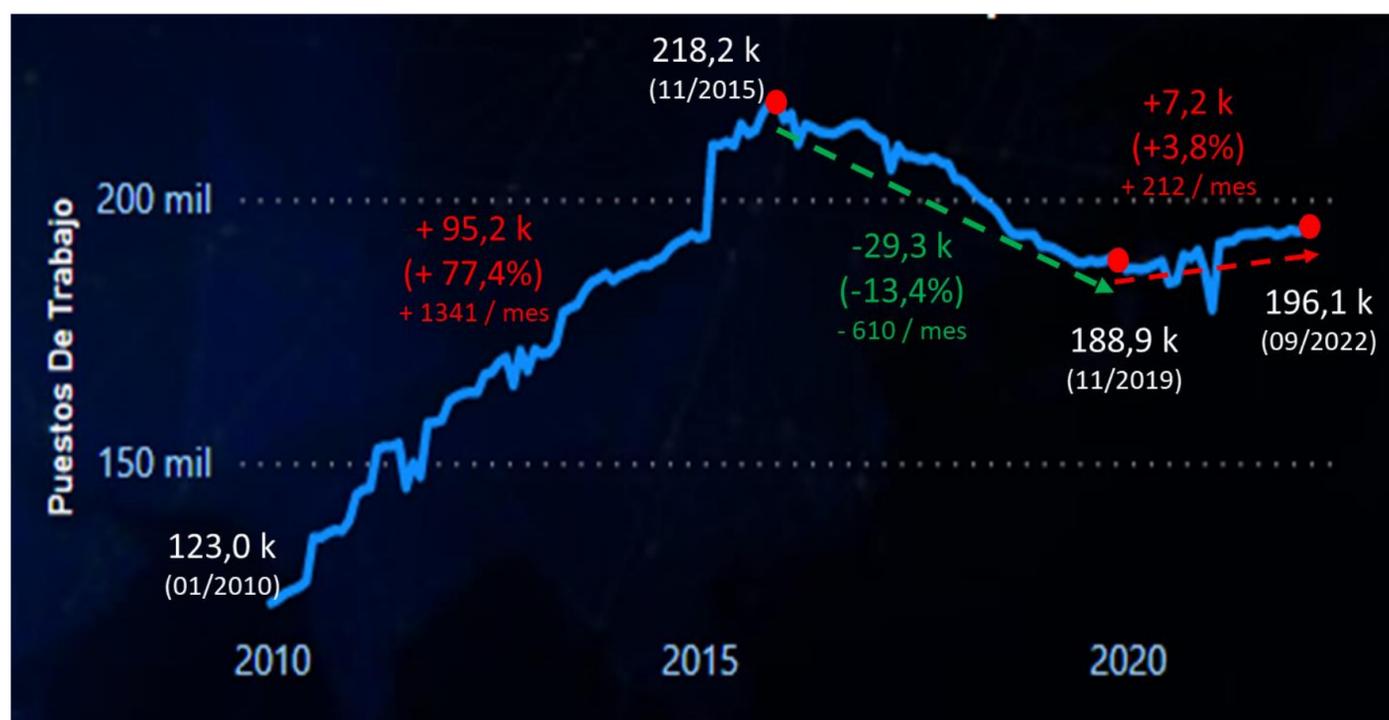
En el sector público provincial y en los municipios, si bien con tasas más moderadas, el crecimiento no se interrumpió, **con la sola**

V. LA DIMENSIÓN DE LA DOTACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

excepción del último año de este período para el conjunto de las provincias, como resultado de los compromisos asumidos en el marco de los cambios en la Ley de Responsabilidad Fiscal, hoy nuevamente revertidos, que habían puesto techo y condiciones mínimas de racionalidad al crecimiento del empleo público.

En la *Figura N°9* ponemos foco en la evolución de la Administración Pública Nacional (lo que hemos llamado la burocracia civil del Estado), entre 2010 y la actualidad:

Figura N°9: Evolución dotación de empleados públicos en la Administración Pública Nacional



Fuentes: Base BIEP e Informe INDEC Oct.2022.

Como puede verse, el crecimiento entre enero de 2010 y noviembre de 2015 fue aún más desmesurado que para el conjunto del SPN. Por el contrario, en la gestión 2015/2019 se logró reducir la cantidad de personal, principalmente a partir de la implementación de un programa transversal de planeamiento y análisis de dotaciones, con identificación de metas, herramientas y seguimiento sobre cada uno de los organismos.

Con la llegada de la actual administración nacional en diciembre de 2019, la contención al crecimiento del empleo público volvió a relajarse, a pesar de la delicada situación financiera del país, y la tendencia volvió a ser creciente para los 3 niveles, particularmente en las provincias y municipios, como refleja la *Figura N°10*, con los datos a diciembre 2021.

Figura N°10: Evolución del empleo público 2019-2021

EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO Nacional, Provincial y Municipal

- Puestos de Trabajo -

	2019	2021	Var.	Var. %
Nacional	746.828	761.165	+ 14.337	+ 1,9%
Provincias + Municipios	2.979.942	3.132.070	+ 152.128	+ 5,1%
TOTAL	3.726.770	3.893.235	+ 166.465	+ 4,5%

En los últimos 2 años se revirtió la tendencia en el nivel Nacional, y se aceleró nuevamente el crecimiento en Provincias y Municipios.

Fuentes: BIEP; MTySS, RHUN (Educación); MECON

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Un mejor Estado es aquél orientado a brindar eficazmente servicios de calidad a los ciudadanos, en aquello en que la Constitución lo exige y la sociedad lo demanda.

Fortalecer las capacidades estatales, requiere trabajar sostenida y consistentemente sobre los procesos, los sistemas y las personas. Los cambios en estas tres dimensiones son complejos y paulatinos, ya que requieren reorganizar flujos de información, y modificar actitudes y conductas. Como contrapartida, se vuelven más resilientes al impactar en la cultura de la organización.

Entre 2016 y 2019 se trabajó planificadamente en esta dirección, principalmente a partir del **Plan de Modernización del Estado** (Decreto 434/2016) y el **Plan de Apertura de Datos** (Decreto 117/2016). En este sentido, reseñaremos a continuación los aspectos y logros principales de algunos ejes de políticas, que contribuyen esencialmente a dicho fortalecimiento: cómo éstas fueron desarrolladas, y cómo fueron luego sostenidas o no, durante los últimos años:

- la modernización del funcionamiento del Estado a través de la implantación del gobierno electrónico, tanto dentro del Estado como en su relacionamiento con el ciudadano;
- el fortalecimiento de la transparencia activa;
- la selección de los funcionarios a través de concursos;
- la capacitación permanente de los empleados.

○ **La Tramitación Electrónica**

Hasta diciembre de 2015, toda la información que se tramitaba en la Administración Nacional se encontraba en formato papel. El ciudadano interactuaba con la administración en el marco de un procedimiento presencial y de uso del papel. El escenario en materia de gestión documental electrónica, gobierno digital e interoperabilidad de la información era de escaso avance o desarrollo. No existían propuestas de modernización que fueran transversales a toda la administración. Si bien en 2001 se había promulgado la Ley de Firma Electrónica y Digital, como punto de partida normativo para establecer el uso de documentos electrónicos, no existía ni reglamentación ni tecnología que posibilitara tramitar los expedientes en forma electrónica y remota. Además, cada organismo tenía su propio sistema de identificación de expedientes y trámites, lo que prácticamente impedía su seguimiento cuando éste pasaba de un organismo a otro.

La incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y la implementación del paradigma de un gobierno electrónico, fueron claves para la transformación de la administración pública nacional entre 2016 y 2019, lo que permitió no solo instrumentar agilidad, eficacia, eficiencia y transparencia, sino iniciar la tan reclamada interoperabilidad estatal, para evitar

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

a los ciudadanos que una y otra vez debieran presentar la misma información según fuera la “ventanilla” del trámite.

Se implementaron e impulsaron una vasta serie de nuevas tecnologías, con el debido sustento jurídico, que requirió de la aprobación de cientos de normas. Las siguientes son las principales:

- Plataforma de Gestión Documental Electrónica (GDE) y sus múltiples módulos operativos, con lo que se despapelizó la administración:
 - Comunicaciones Oficiales (CCOO);
 - Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO);
 - Expediente Electrónico (EE) para procedimientos administrativos y judiciales;
 - Registro Legajo Multipropósito (RLM);
 - Legajo Único Electrónico (LUE) del Empleado;
 - Registro de la Propiedad Inmueble (RPI);
 - Registro Integral de Beneficiarios (RID);
 - Gestor de Asistencias y Transferencias (GAT);
 - Locación de Obras y Servicios (LOYS);
 - Registro Civil Electrónico (RCE);
 - Gestor Único de Proveedores (GUP) y de Contratistas de Obra Pública (GUCOP);
 - Módulo para la interoperabilidad Documental entre diferentes instalaciones de GDE.

- Módulo de Trámites a Distancia (TAD): es la sede virtual a través de la cual la administración y el administrado interactúan en forma electrónica en un marco de seguridad tecnológica y jurídica. Se incluyeron desarrollos específicos para: 1. la constitución de Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS); 2. La gestión documental para la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE); 3. la integración y gestión documental para el Registro Automotor.
- Interoperabilidad de Datos a través del sistema INTEROPER.AR.
- Sistemas de Compras y Contrataciones Electrónicas:
 - Portal de Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina (COMPR.AR);
 - SUBAST.AR;
 - Reforma del Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) a fin de establecer un mecanismo totalmente online de inscripción y actualización de información;
 - Plataforma Electrónica de Contratación y Ejecución de Obra Pública (CONTRAT.AR).
- Plataforma de Autenticación Electrónica Central (PAEC).
- Plataforma de Firma Digital Remota (PFDR) o firma digital sin token.
- Integraciones con 61 sistemas de información de la administración central y organismos descentralizados.
- Se introdujeron nuevas tecnologías avanzadas, como Blockchain e Inteligencia Artificial.

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Hacia fines de 2019, estas implementaciones habían alcanzado resultados notables:

- ✓ *GDE*: 194 organismos con más de 200 mil usuarios; más de 17 millones de expedientes electrónicos, y más de 151 millones de documentos digitales;
- ✓ *TAD*: más de 1700 trámites habilitados, con 60% de reducción en los plazos;
- ✓ *Compr.ar*: 113 organismos utilizando la plataforma;
- ✓ *Contrat.ar*: 13 organismos autorizados para contratar obra pública;
- ✓ *Sociedad Anónima Simplificada (SAS)*: + 8300 creadas con + 80% de reducción de costos;
- ✓ *Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)*: más de 300 TADS implementados.

Se celebraron asimismo convenios de colaboración y transferencia de tecnología, software y conocimiento con provincias, municipios y también universidades, buscando que el acceso al gobierno electrónico se realizara de forma unificada como país, fomentando además un estándar común de interoperabilidad. Se desarrolló una política explícita para la simplificación de las regulaciones y los trámites, para

hacer más sencilla la vida de los ciudadanos y mejorar la competitividad de las empresas, mediante la utilización de herramientas en línea.

Como resultado de ello, hacia 2019:

- ✓ Implementaciones en provincias: 8 con *GDE*; 2 con *TAD*; 4 con Registro Civil Electrónico (*RCE*) y 4 con *Compr.ar*.
- ✓ 136 municipios de la PBA con *RCE* implementado.

Todos los cambios introducidos por estas políticas de modernización y simplificación, generaron una gran reducción de costos al Estado. **A diciembre de 2019, el camino estaba construido y en funcionamiento, y diseñada la estrategia para evolucionar del paradigma del “gobierno electrónico” al del “gobierno inteligente”, es decir al uso del conocimiento en tiempo real.**

El impacto en la transformación del estado y en la cultura de trabajo fue tan grande y positivo, que los propios empleados públicos no toleran hoy retroceder a los modos de trabajo anteriores, **y ni pensar en cómo se hubiera sorteado la pandemia sin estas plataformas y sistemas en funcionamiento.**

Afortunadamente, si bien con matices, la senda en este caso no fue abandonada.

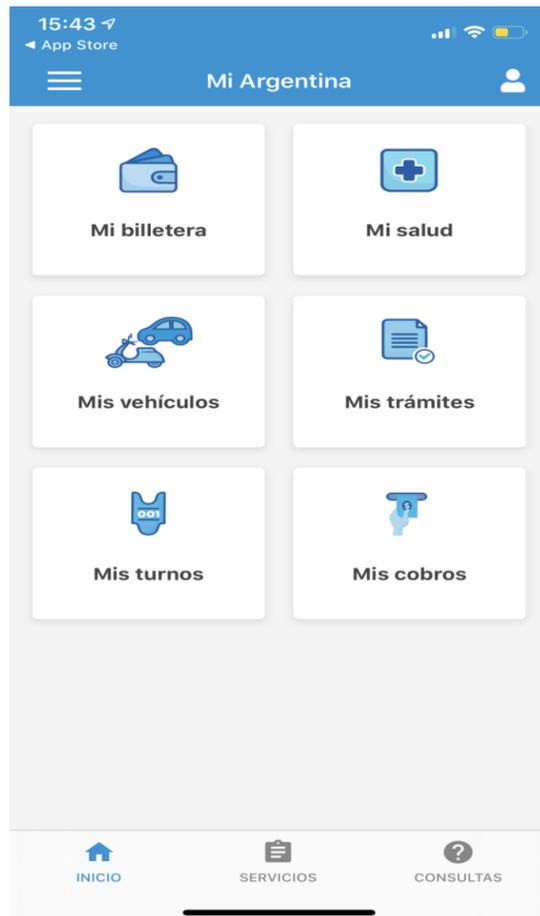
VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

o La plataforma *Mi Argentina*

Esta innovación constituye el **perfil digital del ciudadano**, cumpliendo la función de “billetera virtual” y puerta de inicio de trámites y servicios con el Estado.

Digitalizar un servicio “físico” parte de la definición del producto, y de la comprensión del proceso que se desea digitalizar. Y **fundamentalmente, del diseño basado en la experiencia de usuario a fin de construir la mejor experiencia digital.**

La plataforma se organizó en distintas secciones según la temática de trámites o credenciales, según detallamos a continuación:



1) Mi Billetera: contiene las credenciales y documentos personales de cada usuario:

- DNI en tu celular: primer documento nacional de identidad digital con validez legal y portable en el teléfono;
- Certificado Único de Discapacidad (CUD);
- Licencia nacional de conducir digital;
- Constancia de CUIL;

- Credencial de donante de órganos;
- Credencial de paciente trasplantado o en lista de espera,
- Símbolo Automotor;
- Credencial de tu ART;
- Certificado náutico deportivo;
- Licencia aeronáutica.

2) Mis vehículos: contiene los documentos de los vehículos a nombre del usuario, y/o de aquellos que está autorizado a conducir.

- Tu licencia nacional de conducir digital;
- Cédula verde y radicación del vehículo;
- Cédula azul;
- Credencial del seguro obligatorio automotor digital;
- Revisión Técnica Obligatoria - RTO (para vehículos de Transporte de Pasajeros y Cargas de Jurisdicción Nacional);
- Información para el pago de patentes.

3) Mi Salud: contiene las credenciales y los trámites relacionados con la salud de las personas y el mapa de centros de salud.

- Mis vacunas registradas;
- Mi obra social;

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

- Trámite de expresión de voluntad de donante;
 - Credencial de donación de órganos y tejidos;
 - Credencial de Trasplantados o en lista;
 - Mapa de centros de salud;
 - Configuración de opciones de privacidad - Red Nacional de Salud Digital;
 - Wizard CUD - Requisitos para solicitar o renovar un certificado de discapacidad;
 - Certificado Único de Discapacidad (CUD);
 - Símbolo Automotor;
 - Turnero para tramitar o renovar un CUD.
- 4) Mis Turnos:** donde se visualiza la información de los próximos turnos agendados y es posible sacar nuevos turnos.
- 5) Mis trámites:** en la versión app, se encuentran los trámites para activar o desactivar un DNI Digital. En la versión web, hasta ese momento, se había integrado la visualización de notificaciones emitidas a partir de la plataforma de trámites a distancia (TAD), seguimiento de trámites RENAPER (DNI y Pasaporte) y de Defensa al Consumidor.

6) Mis Cobros: es donde aquellos usuarios con beneficios sociales (ANSES u otorgados por el Ministerio de Desarrollo Social), pueden visualizar el estado del beneficio; periodo liquidado; estado del cobro; fecha de cobro.

Hacia 2019, ya más de 3 millones de usuarios utilizaban Mi Argentina todos los días.

Este desarrollo se ha continuado en la administración actual.

○ **El Gobierno Abierto**

El fortalecimiento de la transparencia activa, a través de la implantación del paradigma de un gobierno abierto, y la apertura de portales de datos como plataformas de interacción y participación ciudadana, son pilares de la agenda digital de los países.

En la Argentina, el *Plan de Apertura de Datos* sentó tempranamente las bases para que todos los organismos del PEN, debieran elaborar y presentar los activos de datos (datasets) bajo su jurisdicción y/o tutela, junto con el cronograma para su publicación en el *Portal de Datos Abiertos* (www.datos.gob.ar).

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

En esa línea, se desarrolló un “ecosistema de gobierno abierto”, como muestra la *Figura N° 11*, llevándose adelante acciones concretas en cada uno de sus componentes.

- ✓ Se publicaron datos para la totalidad de los ministerios, **bajo formatos abiertos**.
- ✓ Se creó el primer **Laboratorio de Gobierno**, como unidad de consultoría y apoyo.
- ✓ Se formalizó una **Mesa Nacional de Gobierno Abierto**, como instancia de diálogo e intercambio entre los distintos niveles de gobierno y las instituciones de la sociedad civil.
- ✓ Se promulgó la **Ley de Acceso a la Información Pública** (*Ley 27.275, sep.2016*).

Figura N°11



Estas acciones, junto a otras, tuvieron impacto en la performance de la Argentina, reflejada en distintos índices internacionales:

- Como refleja la *Figura N°12*, entre 2015 y 2019 la Argentina mejoró 50 puestos en el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), escalando del lugar 106 al 66 a nivel mundial, sobre 180 países del mundo. Esta tendencia se revirtió durante los últimos 2 años, cayendo al puesto 96 en el índice 2021.

Figura N°12



- Tanto en el **Barómetro de Datos Abiertos (ODB)** de la WWW Foundation, el **Índice de Participación Digital (EPI)** de Naciones Unidas, como en el **Índice de Gobiernos Abiertos (OGDI)** de la OCDE, la Argentina se ubica dentro del Top 5 de Latinoamérica (*Figura N°13*).

Figura N°13

Ubicación	ODB	Ubicación	EPI	Ubicación	OGDI
Uruguay	11	Brazil	18	Colombia	3
Colombia	12	Colombia	27	Argentina	22
Brazil	14	Argentina	29	Chile	32
Argentina	17	Chile	29		
Chile	20	Uruguay	29		
		Ecuador	49		
		Peru	55		

(AÑO 2017) (AÑO 2020) (AÑO 2019)

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

○ Los Concursos para el empleo público

El ingreso a cualquier puesto de trabajo, tanto en el sector público como privado, requiere reunir y demostrar, participando del proceso de selección que fuere, que se poseen las competencias, conocimientos y habilidades que dicho puesto requiere. Y también, que se es el más apto entre los que hayan participado en tal proceso, o se esté entre los mejores. **Esto lleva implícito 2 valores esenciales: el mérito y la competencia, siempre que hablemos de procesos de selección abiertos, públicos, transparentes y equitativos.**

Adicionalmente, cuando se trata del sector público, estos requisitos y exigencias se refuerzan, ya que el ingreso al sector público es disparador para los sistemas de carrera enmarcados en expresos condicionamientos constitucionales: estabilidad, igualdad de oportunidades, transparencia y objetividad, por lo que deben quedar demostrados. **Lo cual revela nuevamente otros valores implícitos: la transparencia y el deber de rendir cuentas.**

El ingreso al Estado a través de concursos públicos y abiertos es una exigencia de la ley, pero una práctica que el Estado fue abandonando paulatina y crecientemente desde hace décadas. Con la excusa del “congelamiento de vacantes”, las gestiones sucesivas fueron privilegiando, como ya comentamos, el uso creciente de mecanismos de ingreso de excepción.

Por otro lado, también es cierto que procesos exageradamente burocráticos, en los que deben intervenir múltiples áreas y actores, desalientan y vuelven poco atractivo el uso de los concursos, que a veces demoran años en completarse. Así, el proceso de torna inconducente y ofrece un flanco débil para recurrir a esos otros mecanismos, más discrecionales.

Es así como el Estado fue incorporando personas, muy a pesar del congelamiento de vacantes, bajo múltiples modalidades de ingreso y designación transitoria y excepcional, y contratación bajo relación de dependencia u otras, generando desigualdades y distorsiones de todo tipo.

Se trata por lo tanto de mejorar y agilizar procesos, para que los concursos, necesariamente mejorados en su agilidad y eficacia, vuelvan a ser el hábito y la práctica para ingresar al Estado. Y paralelamente, ordenar y transparentar los mecanismos de contratación, como antes mencionamos.

Entre 2009 y 2014, luego de muchos años de vacantes congeladas, el Estado “liberó” (autorizó) 17.550 vacantes o cargos para ser concursados, lo que se tradujo en 13.554 convocatorias para ingreso al Estado. A diciembre 2015, solo habían sido designadas 2.690 personas.

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Como resultado del Dec.254/15, la gestión entonces entrante, revisó los procesos aún en curso, designando como resultado de ello a 3.537 personas entre 2016 y 2019, en tanto estas incorporaciones fueran consistentes con las dotaciones óptimas pre-establecidas para cada área.

Este recorrido da cuenta de la lentitud de todo el proceso que, sumado a la ausencia de las capacidades suficientes para llevar adelante un proceso descentralizado, llevaron a magros resultados, aunque hubiera buenas intenciones.

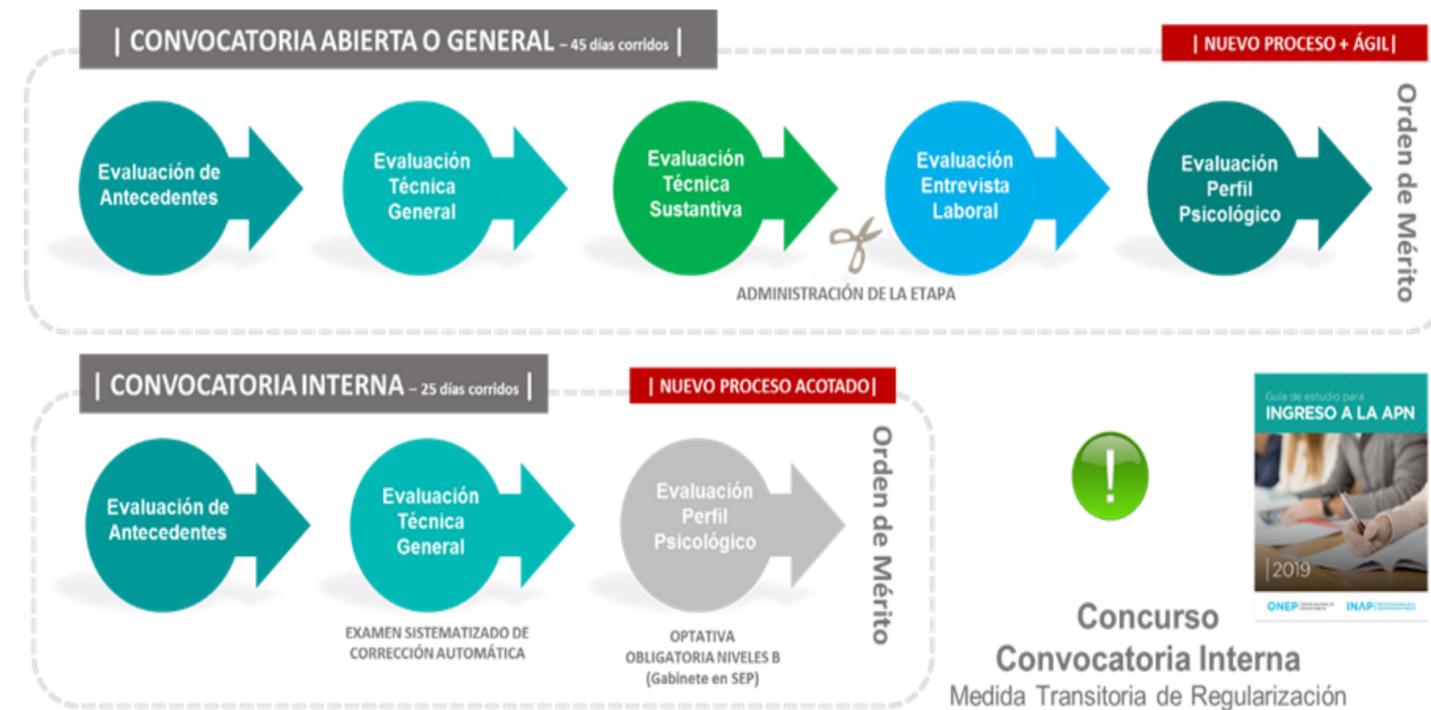
Una solución en esa dirección fue la creación en 2017 de los llamados **concursos por convocatoria interna**: un nuevo marco normativo, con gestión mayormente centralizada, orientado a la regularización del personal con mucha antigüedad en el Estado, pero que había sido incorporado por mecanismos de excepción y transitorios. Estos concursos por convocatoria interna no incrementan la cantidad de personal del Estado.

La *Figura N°14* ilustra las etapas y tiempos para los procesos de concurso general y por convocatoria interna.

Como resultado de su utilización, que ha continuado desde entonces, entre 2017 y 2019 se realizaron 3.027 convocatorias y se designaron

2.080 personas, bajo la premisa, reiteramos, que tal incorporación fuera necesaria conforme las dotaciones óptimas del área donde se autorizaba el puesto a normalizar.

Figura N°14



A pesar de haber significado una mejora relativa, **creemos que es necesaria una reingeniería esencial de todo el proceso, con el objetivo final de desterrar prácticas de incorporación de personas menos transparentes y más discrecionales, y a la vez asegurar los requisitos de mérito, idoneidad, transparencia, concurrencia y competencia, para el ingreso al Estado.**

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

○ Los Concursos de la Alta Dirección Pública

Se compone, como dijimos, por aquellos cargos con responsabilidad de conducción sobre un área orgánica (Direcciones Nacionales, Direcciones, Coordinaciones). Pertenecen a la órbita del empleo público, y por lo tanto su cobertura debe hacerse por concurso público y abierto. Si bien los designados gozan de los beneficios de la carrera, su duración en esta función de dirección es por 5 años, renovable a través de un nuevo concurso.

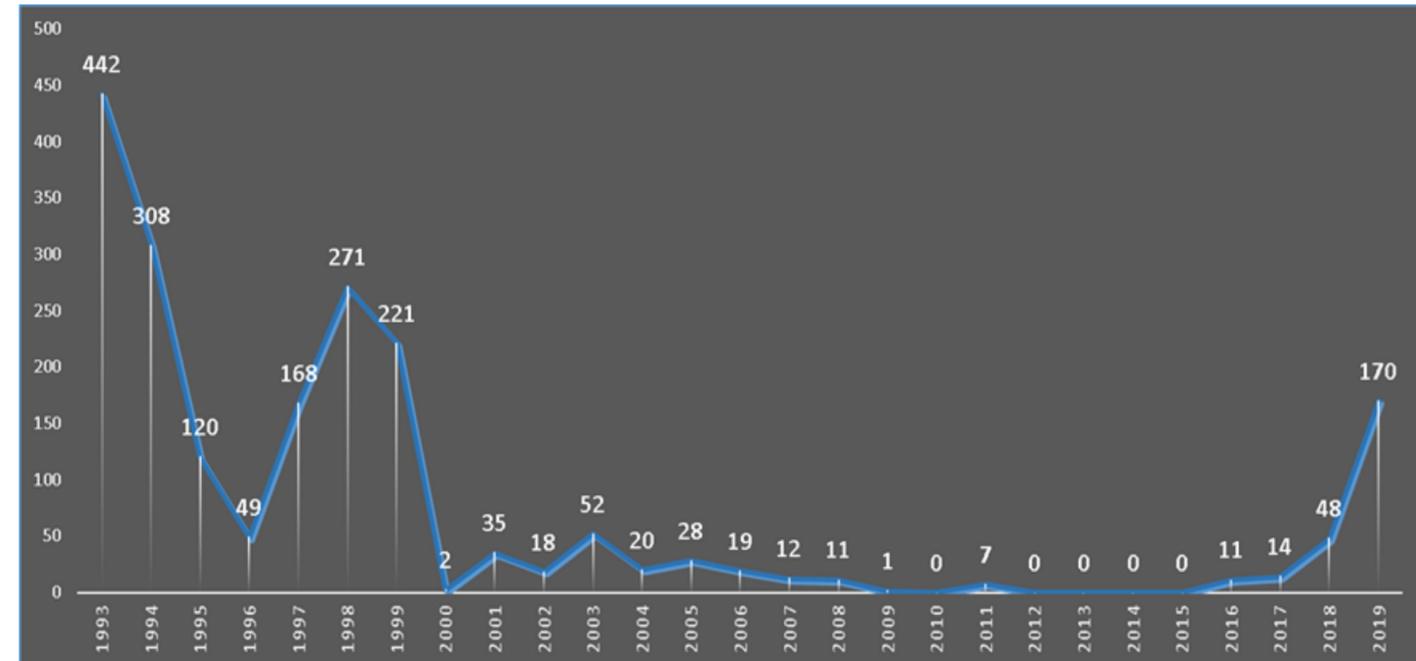
Este segmento de Direcciones Nacionales y mandos medios, concursados, resulta clave para afianzar una gerencia profesional y estable, que trascienda los cambios de gestión política, y garantice la continuidad de la administración pública.

La *Figura N°15* detalla la evolución de los cargos convocados a lo largo de un extenso período, lo que demuestra también aquí el paulatino abandono del proceso por parte del Estado: entre 2010 y 2015 se convocaron a concurso sólo 7 de estos cargos.

Como puede apreciarse, entre 2016 y 2019, junto con otras propuestas de reforma para el régimen de la ADP, se había reiniciado el concurso de estos cargos.

En estos últimos 2 años y medio, este camino fue abandonado. La actual administración debate aún si implementar o qué destino darle, al nuevo régimen para la Alta Dirección Pública establecido por el Dec.788/19, que fue aprobado luego de un largo proceso de negociación y acuerdo con los representantes gremiales.

Figura N°15: Evolución de convocatorias a concursos de cargos de Alta Dirección Pública



○ La Capacitación

La actualización continua de los saberes de los servidores públicos, no solo es un derecho de la carrera administrativa sino una exigencia para

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

cada empleado, debido a la dinámica de los cambios, tanto aquellos derivados del uso de nuevas tecnologías, como los que son permanentes en procedimientos y normativas. **Es además un requerimiento ineludible para una administración profesional, y para que se desarrollen los perfiles de competencias que el Estado necesita en el siglo XXI.**

Por lo tanto, la oferta de capacitación debe ser: 1°) amplia y para todos los perfiles de puestos y funciones; 2°) acorde con las competencias que cada puesto requiera; 3°) moderna y de excelencia; 4°) disponible a través de plataformas y medios virtuales que faciliten la participación, el seguimiento del proceso de aprendizaje y la evaluación; 5°) debe tener impacto en la performance, tanto del empleado como en la de su equipo.

Sobre estos principios, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) - el instituto de formación general para los empleados públicos nacionales -, relanzó su plan y programa estratégico a comienzos de 2017, teniendo como horizonte el conjunto de los casi 200.000 agentes civiles de la APN, y a la vez promoviendo la integración federal a través de la articulación con los institutos provinciales de capacitación.

Hasta entonces, y por lo menos durante la última década, el INAP se había convertido en un organismo desvalorizado e invisibilizado en la APN, ausente de la agenda de gobierno. **Su dinámica e inercia se caracterizaban por atender pasivamente la demanda espontánea de quienes tuvieran necesidad de créditos para desarrollar su carrera. La propuesta formativa consistía en una nómina de actividades inarticuladas, una recopilación de actividades históricas o recientes, en un único compendio medianamente estructurado.** Una oferta no programática, que no proponía una secuencia de actividades y contenidos, acorde con el desarrollo de las competencias requeridas para los puestos de trabajo.

No se realizaban regularmente evaluaciones del diseño de las actividades de capacitación, ni del desempeño del cuerpo docente. La aprobación de los planes estratégicos y anuales de capacitación, que debían presentarse cada año, tenía graves demoras, **tornando todo el proceso en algo meramente burocrático e irrelevante.** El portal de capacitación consistía en una página web limitada en funcionalidades, que disponía una presentación institucional, la normativa que reglamentaba sus funciones y la oferta de actividades de capacitación. Los contenidos virtuales accesibles eran mayormente sólo en formato texto.

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

En 2017 como dijimos, se relanzó el INAP con una estrategia basada en 6 ejes, que orientaron la planificación, los objetivos, las metas y la evaluación de resultados:

I. Masividad - II. Pertinencia - III. Calidad - IV. Modernización

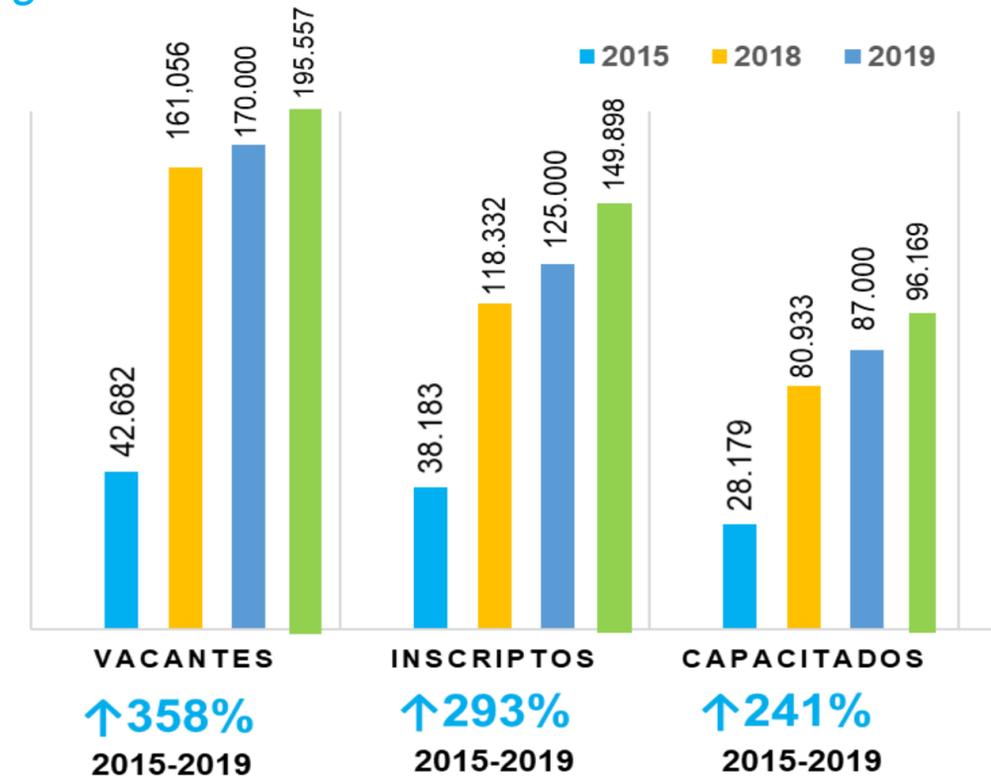
V. Articulación con organismos - VI. Gestión del cambio

Con respecto a a la pertinencia, y a partir de un trabajo conjunto con la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), la nueva propuesta se estructuró a partir de la combinatoria de grandes perfiles de puestos, etapas del ciclo de vida laboral, y áreas temáticas. Se los llamó **Itinerarios Formativos: un conjunto estructurado y ordenado de espacios de formación ajustada a la necesidad de los perfiles y familias de puestos**. Como refleja la *Figura N°16*, los resultados fueron elocuentes:

- ✓ Se multiplicó por 4,5 la cantidad de vacantes disponibles para cursos.
- ✓ Se triplicó la cantidad de inscriptos a las actividades de la propuesta formativa.

Se pasó de capacitar a un 6% de la APN a un 20%.

Figura N°16



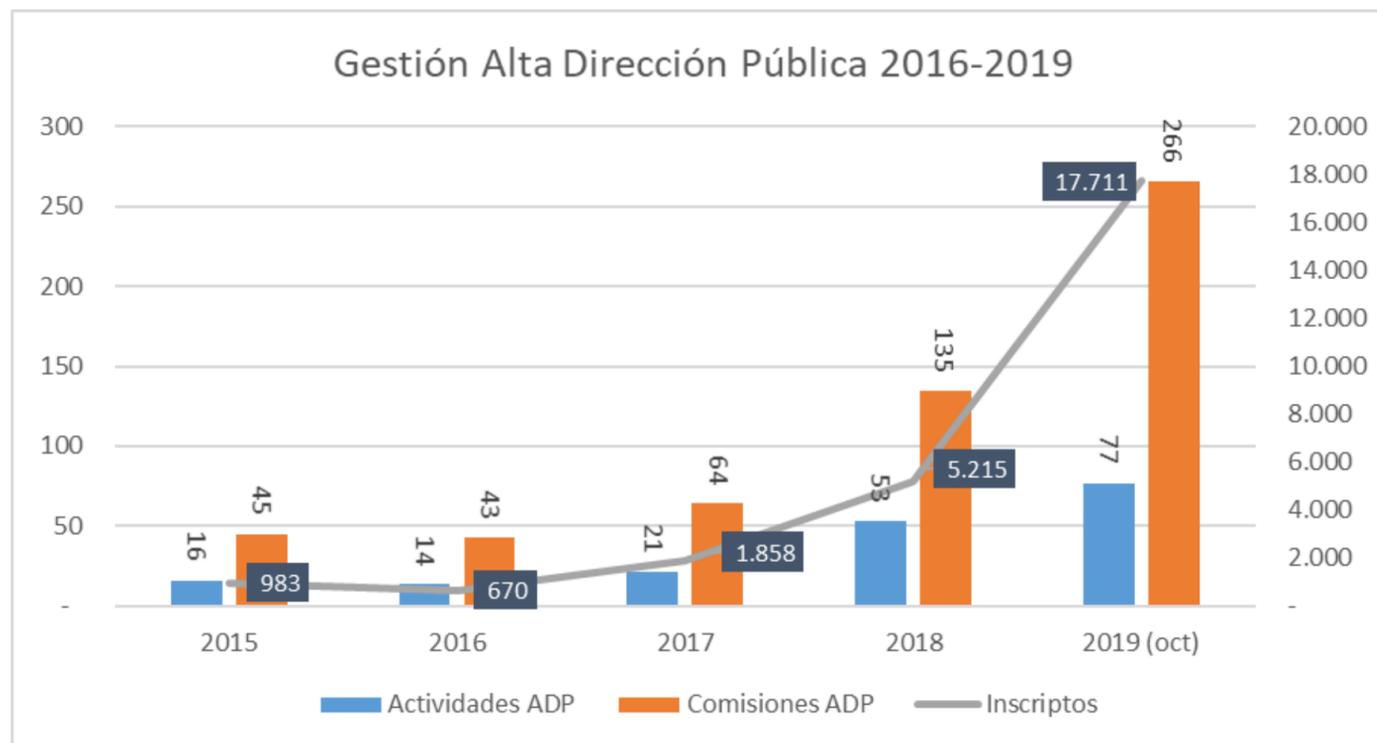
También se incorporaron programas “estratégicos”, para acompañar, con formación dirigida ad hoc, a segmentos o a cuestiones clave para la agenda estatal:

- Plan de capacitación en Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Plan de formación en Integridad.
- Programa formativo en Agenda de Género.
- Programa de Habilidades para la transformación digital.
- Programa de formación para la Alta Dirección Pública.
- Programa de Inducción para ingresantes al Estado.
- Programa de Terminalidad Secundaria.

VI. LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES ESTATALES

Entre ellos, destacamos el **Programa de formación para la ADP**, segmento crítico como ya señalamos. La *Figura N°17* refleja la evolución de sus participantes.

Figura N°17



Para finales de 2019, el INAP se había revalorizado y jerarquizado, y volvía a estar presente en la consideración de todas las áreas del gobierno.

Estos 5 programas / acciones que hemos destacado – la tramitación electrónica, la plataforma “Mi Argentina”, el gobierno abierto, los concursos y la capacitación –, no son las únicas ni son acciones inarticuladas. Constituyen pilares de un abordaje integral de jerarquización del servicio público y fortalecimiento de las capacidades estatales.

Por esto creemos que no hay una medida única que por sí sola asegure el éxito de la verdadera “cruzada” que significa producir una transformación cultural en la administración pública

VII. CIERRE: UN ESTADO MODERNO Y AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD

En todo lo expuesto, queda claro que en nuestros análisis y apreciaciones subyace una concepción sobre el Estado, sobre su administración, y sobre el servicio público.

Se dice, por ejemplo, que no existe una fórmula para definir el tamaño óptimo del Estado, y que por lo tanto el foco debe orientarse a la calidad de la intervención estatal y que, para esto, es fundamental contar con dirigentes profesionales, idóneos, con vocación pública y estabilidad en sus cargos para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas. Todo esto es cierto y es muy importante.

Pero si bien no hay fórmulas, sí hay buenas prácticas. Y cuando se trata de la administración de lo público, se debe exigir racionalidad a la estructura y las dotaciones del Estado. Porque es importante la efectividad, tanto como la eficiencia y la austeridad cuando se administra el dinero público. Y es fundamental la calidad de la intervención estatal, pero aplicada a aquello en lo que el Estado debe intervenir.

Es decir, subyacen los valores que guían la visión de un Estado moderno, innovador, dinámico, pero a la vez estable, previsible y enfocado en sus deberes insoslayables.

Un Estado que “marca la cancha” para que los protagonistas sean los ciudadanos, asegurándoles reglas claras y sostenidas, que favorezcan sus iniciativas en un marco de **libertad y competencia.**

Un Estado gestionado por funcionarios y servidores públicos, que promueven la transparencia y rinden cuenta de sus acciones, y que son **conscientes de la ejemplaridad que los ciudadanos les exigen.** Que no actúan como si fueran “dueños” del Estado, ni los políticos que lo conducen, ni los empleados, ni los sindicatos.

Creemos que solo bajo estas premisas y principios, el Estado argentino recuperará la confianza de sus ciudadanos y del mundo, de quienes necesitamos apremiantemente las inversiones para desarrollar nuestro potencial, crecer y honrar nuestras deudas. Y reconstruir la Nación que alguna vez fuimos, de la que nadie quiera irse.

Noviembre 2022

VII. APÉNDICE – FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Mapa del Estado Argentino (<https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/>)
2. Base Integral del Empleo Público (BIEP)
3. Estadísticas de la Situación y Evolución del Trabajo Registrado (SIPA)
4. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (Indec)
5. Recursos Humanos en Universidades Nacionales (RHUN)
6. www.datos.Gob.ar
7. Barómetro de Datos Abiertos (WWW Foundation)
8. Índice de Percepción de la Corrupción (Transparency International)
9. Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)
10. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)