

CIPPEC<sup>PP</sup>

**asap** | Asociación Argentina de Presupuesto  
y Administración Financiera Pública



# GPS DEL ESTADO

# ÍNDICE

---

## **EQUIPO DE TRABAJO** 3

*Comité de Seguimiento Institucional*

*Comité Académico Editorial*

## **INTRODUCCIÓN**

Una herramienta para conocer y transparentar el Estado 4

*Julia Pomares*

Un GPS del presupuesto para la Administración Pública Nacional 5

*Rafael Flores*

La importancia de contar con un GPS del Estado 6

*Gonzalo Diéguez*

GPS del Estado. Una brújula del siglo XXI 7

*Gustavo Sibilla*

## **EL ESTADO ARGENTINO EN PERSPECTIVA: 2003-2015**

Democracia, información y control 8

*Oscar Oszlak*

Hacia una visión más completa del complejo mundo estatal 9

*Horacio Cao*

¿Cómo gobiernan los que gobiernan? 10

*Mario Rejtman Farah*

## **INSTITUCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL**

La transformación organizacional del Estado Argentino 11

*Alejandro Estévez*

Metamorfosis del Sector Público Nacional 14

*José Gasparín*

Continuidades, cambios y circularidad 16

*Fernando Isuani*

Entendiendo las diferencias entre las reglas de acceso y de ejercicio del poder: una mirada dentro del Estado 18

*Mariana Chudnovsky*

# ÍNDICE

---

## **EMPLEO PÚBLICO Y ALTA DIRECCIÓN.** Principales características y dimensiones

El empleo público nacional: ciclos y gasto salarial	19
<i>Martín Grandes</i>	
La Función Directiva en Argentina	22
<i>Laura Zuvanic</i>	
Política y Burocracia. Apuntes de una relación (históricamente) difícil	24
<i>Mercedes Iacoviello y Mercedes Llano</i>	
Directivos públicos – funcionarios políticos. Una relación débilmente institucionalizada	26
<i>María Eugenia Coutinho</i>	
¿Laberinto de cristal? Avances y desafíos de las mujeres en la Administración Pública Nacional	27
<i>Gonzalo Diéguez y Agustina Valsangiacomo</i>	

## **EL PRESUPUESTO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS.** Quiénes, cómo y para qué se administran los recursos

El presupuesto como herramienta de gestión y su dimensión republicana	30
<i>Ricardo Gutiérrez</i>	
El GPS del Estado. Un aporte valioso y necesario	32
<i>Marcos Makón</i>	
Evolución del gasto del Sector Público Nacional	33
<i>Gustavo Sibilla</i>	

## **REFLEXIONES**

Breves reflexiones acerca del Estado que tenemos	47
<i>Roberto Martínez Nogueira</i>	
Mejorar la rendición de cuentas para fortalecer el contrato social	48
<i>Alberto Abad</i>	

# EQUIPO DE TRABAJO

## GPS DEL ESTADO

---

### **Comité de Seguimiento Institucional**

Fernando Straface, Alberto Abad, Marcos Makón, Ricardo Gutiérrez

### **Consejo Académico Editorial**

Horacio Cao, Mario Rejtman Farah, Alejandro Estevez, Fernando Isuani, Mariana Chudnovsky, Martín Grandes, Laura Zuvanic, Mercedes Iacoviello y Mercedes Llano, María Eugenia Coutinho, Roberto Martínez Nogueira, Oscar Oszlak, Julia Pomares

#### **Equipo de trabajo ASAP**

##### **Coordinador General**

Gustavo Sibilla

##### **Integrantes**

Rafael Flores  
María Soledad Escobar  
Nicolás Rodríguez

##### **Asistentes**

Aldana Fernández  
Catalina Byrne

#### **Equipo de trabajo CIPPEC**

##### **Coordinador General**

Gonzalo Diéguez

##### **Integrantes**

José María Gasparín  
Agustina Valsangiacomo

##### **Asistentes**

Luisina Gandola  
Serena Santos

# UNA HERRAMIENTA PARA CONOCER Y TRANSPARENTAR EL ESTADO

INTRODUCCIÓN

**Julia Pomares**

Directora ejecutiva de CIPPEC

La implementación efectiva de las políticas de gobierno es una condición necesaria para alcanzar los objetivos del Estado. Para ello, hacen falta distintos tipos de recursos. En parte, se depende de la idoneidad de las personas encargadas de ejecutarlas y de las condiciones institucionales, tecnológicas y procedimentales en las que esas personas realizan su trabajo. No obstante, **la información relevante para lograr una imagen acabada del Sector Público es de baja visibilidad o está diseminada: es un territorio mayormente desconocido.**

El punto de partida para mejorar la gobernanza pública es la capacidad de establecer espacios de referencia precisos para la actividad y el desempeño del gobierno. Por todo ello, el GPS del Estado, construido desde la sociedad civil a través de la labor conjunta del Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Pública Financiera (ASAP) con especialistas de distintos ámbitos, es una contribución invaluable para conocer la estructura, administración y gestión del Sector Público Nacional.

Bajo el objetivo de mejorar la calidad del debate público acerca del Sector Público Nacional, esta herramienta posibilita dotar de una mayor transparencia al manejo de la Administración Nacional. La tarea invisible y ardua de reconstrucción, sistematización y presentación de la información institucional relevada, permite dimensionar el tamaño y estructura del Sector Público



Nacional, e identificar los organismos, sus funciones y recursos. Conocer el funcionamiento de las distintas esferas nos permite comprender con mayor profundidad la dinámica de transformación de la estructura de Estado en la Argentina. En última instancia, agrupar la información pública de desempeño de cada organismo concede la posibilidad de vincular el cumplimiento de las metas y sus responsables, y fortalece la rendición de cuentas desde la sociedad.

En CIPPEC aspiramos a que a través del GPS del Estado se pueda promover una agenda de experiencias innovadoras en la gestión pública, fomentar procesos de modernización de la administración pública, y contribuir a fortalecer las capacidades institucionales del Estado. Solo así podremos tener políticas públicas que promuevan el crecimiento y la equidad.

# UN GPS DEL PRESUPUESTO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

INTRODUCCIÓN

**Rafael Flores** - Presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

El Estado argentino de 2015 es muy diferente al que teníamos a principios del siglo XXI. En estos años ha crecido notablemente, ampliando su participación en prácticamente todos los sectores de la economía. Ese **proceso de expansión del accionar estatal, uno de los más importantes en la historia del país, no ha sido homogéneo. En el camino, el sector público ha incorporado nuevas funciones, ha dejado de lado otras, ha modificado prioridades una y otra vez, ha mutado sustancialmente.** Pero estos cambios se han producido, en general, lejos del control de la sociedad civil. Los ciudadanos no sabemos realmente cómo está organizado el Estado, con qué recursos cuenta, qué bienes y servicios produce y a qué costo. Se discute mucho sobre el Estado y su modo de funcionamiento, pero no se lo conoce en profundidad.

Esa situación se aprecia particularmente en el Presupuesto de la Nación. En 2003, el gasto de la Administración Nacional representaba el 12,0% del PIB. Al terminar 2014, ese porcentaje se había más que duplicado y llegaba al 25,7%. Si se piensa que ese incremento se dio en un contexto mayoritariamente de expansión de la actividad económica, se entiende la magnitud del cambio producido. Expresado en términos nominales, el gasto público pasó de \$57.000 millones a \$1.134.000 millones en esos once años.

Sin embargo, no se trató solamente de un aumento en el peso del Estado. El Presupuesto se modificó en tamaño pero también en su composición, y esos cambios no son evidentes a primera vista, en parte debido a las distorsiones entre lo aprobado y lo finalmente ejecutado que fueron una constante en estos años. La falta de información nos lleva a malas interpretaciones, que condicionan a su vez nuestra visión general del funcionamiento del sector público. Como no disponemos de datos duros de fácil acceso, nos guiamos por percepciones, por intuición, por comentarios. A través del GPS del Estado podemos entender mejor en qué se gasta el dinero que aportamos todos los ciudadanos, saliendo de lugares comunes y de ideas preconcebidas.

Por ejemplo, si se hace el ejercicio de preguntarle a cualquier persona qué porcentaje del gasto del Estado nacional se destina a salarios, seguramente se obtendrán respuestas que vayan del 30% al 70% del total. En general, cuando uno les cuenta que ese porcentaje es levemente superior al 10% del gasto, recibe miradas de incredulidad. Lo que ocurre es que las Transferencias, envíos de dinero sin contraprestación directa, se llevan casi tres cuartas partes del Presupuesto, a tal punto que no es exagerado hablar de un "Estado Transferidor". Es que aquí encontramos las jubilaciones y pensiones de la ANSES, los subsidios sociales y los económicos, destinados a empresas públicas y al sector privado.

Estos últimos son claramente la partida que más ha crecido en la última década. Las transferencias destinadas al sector



energético, esencialmente utilizadas para subsidiar las tarifas eléctricas y de gas, aumentaron 40 veces entre 2006 y 2014, de \$4.000 millones a más de \$160.000 millones, y ya representan seis veces el monto

destinado a la Asignación Universal por Hijo. Además, estas subvenciones a la energía generan serias distorsiones desde el punto de vista social y geográfico, ya que benefician principalmente a los sectores de mayores recursos, y particularmente a los localizados en el área metropolitana de Buenos Aires. Por todo ello, sin dudas son el principal problema fiscal que deberá afrontar el próximo gobierno.

Justamente, la situación fiscal es otro elemento que requiere especial atención. La Argentina pasó de un superávit acumulado de \$30.000 millones entre 2003 y 2008 a una sucesión de resultados negativos que reducen el margen de maniobra para implementar políticas públicas.

Durante 2009 y 2010 los déficits se mantuvieron por debajo del 1% del PBI, en valores cercanos al equilibrio fiscal. Sin embargo, desde 2011 se produjo una aceleración en el ritmo de los gastos que llevó al déficit financiero a un crecimiento sostenido hasta alcanzar los 4,3 puntos del PIB en 2014, porcentaje que probablemente sea superado a fines de este año. Si bien no es una situación traumática, la dinámica que se viene registrando, con rojos que prácticamente se duplican nominalmente de un año a otro, hace que sea necesario encarar una política que apunte al equilibrio a mediano plazo, con las fluctuaciones lógicas que se puedan dar en cada momento, de acuerdo a la situación macroeconómica.

Estos son solo algunos ejemplos de la información que se puede encontrar al analizar las cuentas públicas a través del GPS del Estado. Se trata de una herramienta que, al concentrar en un único lugar la información básica de su funcionamiento, nos permite orientarnos por los vericuetos de este Estado que nos pertenece pero que al mismo tiempo desconocemos sustancialmente.

Romper preconcepciones, generar información de calidad y acercarla a todos los ciudadanos, son los objetivos de este proyecto. Estamos convencidos de que de esta manera vamos a contribuir a elevar el nivel del debate público en nuestro país y aportar así al fortalecimiento de una democracia cada vez más madura.

# LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON UN GPS DEL ESTADO

INTRODUCCIÓN

**Gonzalo Diéguez**

Director del Programa de Gestión Pública de CIPPEC

Cuando en CIPPEC nos propusimos desarrollar un proyecto de investigación que permitiera visualizar y comprender la dinámica de crecimiento y transformación de la estructura de Estado en Argentina de los últimos 10 años, imaginamos una tarea de dimensiones gigantescas y complejidades crecientes.

Transitando mediados del año 2014 nos cuestionábamos ¿Cómo no perderse en el laberinto kafkiano de las normativas con las designaciones de funcionarios, la reestructuración y fusión de ciertas áreas, así como la creación de nuevas estructuras estatales?

¿De qué forma relevar y sistematizar los datos que dan cuenta de esta suerte de metamorfosis de la estructura estatal? ¿En qué modo podríamos Wwrigurosidad analítica y metodológica necesarias?

No obstante ello, en forma conjunta con la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), emprendimos el desafío con el firme propósito de construir un insumo de importancia estratégica para la agenda de investigación en torno al Estado y sus principales dimensiones analíticas, basada en la evidencia empírica.

De allí la tarea, cuasi artesanal en numerosos casos, de compilar y sistematizar los datos provistos por el Boletín Oficial, el Boletín Fiscal, la cuenta ahorro inversión del presupuesto nacional y otras fuentes de información de carácter gubernamental que se presuponen fidedignas.

La labor metódica del equipo de trabajo del programa de gestión pública de CIPPEC y la rigurosidad del análisis de los datos obtenidos, es el fruto del acompañamiento de los integran-



tes del Comité de Seguimiento Institucional del proyecto: Fernando Straface, Alberto Abad, Marcos Makón y Ricardo Gutiérrez. A ellos un especial reconocimiento y gratitud por el tiempo y las energías que nos dedicaron durante estos 18 meses de trabajo. Por todo ello, el GPS del Estado se presenta como una herramienta construida desde la sociedad civil, a través de la labor coordinada de dos de los principales think tanks de Argentina, para brindar una mayor transparencia sobre el manejo de la “cosa pública” y con el claro objetivo de mejorar la calidad de la discusión acerca de la estructura, la administración y la gestión pública en el Estado.

Esperamos que el diseño del sitio web, en tanto plataforma interactiva, como los documentos de análisis elaborados por el consejo académico editorial - integrado por referentes y especialistas de primer nivel -, constituyan el puntapié inicial de una agenda prospectiva de estudio y propuestas para el diseño, implementación y evaluación de nuevas y mejores políticas públicas, de cara a los próximos años.

# GPS DEL ESTADO. UNA BRÚJULA DEL SIGLO XXI



**Gustavo Sibilla** - Director de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

INTRODUCCIÓN

Los mapas surgieron cuando el hombre, especie inquieta por naturaleza, comenzó a hurgar territorios desconocidos. El registro más antiguo hasta la fecha de lo que hoy asimilaríamos a un mapa data del 25.000 AC, representando una zona minúscula de Europa Central. Con la invención de la escritura y la aparición de las grandes civilizaciones, egipcios, babilonios y griegos comenzaron a moldear la disciplina cartográfica y a abarcar espacios cada vez más extensos. Se suele atribuir a Anaximandro, discípulo de Tales de Mileto, la confección del primer mappamundi en el siglo VI AC. La brújula, por su parte, fue introducida con fines de navegación por los chinos en el siglo IX DC y recién cruzó a Occidente unas centurias más tarde resultando desde allí clave en el descubrimiento de América. Luego de la brújula llegaron los astrolabios, compases, cuadrantes, sextantes y otros ingenios que en seguidilla se sumarían al kit elemental de cualquier itinerante que desease llegar a buen puerto.

El GPS (sistema de posicionamiento global) es una tecnología muchísimo más moderna, prácticamente contemporánea. Externalidad de la Guerra Fría y más en concreto de la carrera espacial, nació impulsado por la necesidad militar estadounidense de efectuar un seguimiento de sus submarinos nucleares; función para la que los satélites probaron ser muy convenientes. Como podemos ver el tiempo ha transcurrido, las técnicas se han vuelto más sofisticadas pero la razón de ser de todos estos instrumentos de navegación no ha variado: disponer de una guía para evitar el extravío.

La intención del grupo de trabajo que conformamos entre CIPPEC y ASAP fue construir una herramienta que ayudase al ciudadano-contribuyente a recorrer un territorio mayormente incógnito. Buscamos orientarlo para que

podiera pasear por las grandes avenidas, las angostas calles laterales y los pasajes más recónditos de la actividad gubernamental sin perderse en el laberinto. Nos esforzamos para que pudiese contar con los mojones principales que referencian cuales son los bienes y servicios en que se transforman los recursos que entre todos aportamos y quienes son los responsables de cada micro-proceso productivo.

Los datos disponibles sobre estructuras organizativas, normas de funcionamiento, dotación de recursos humanos y presupuestos son abundantes pero están dispersos y no siempre son homologables. Resulta crucial, y además urgente, definir estándares mínimos de transparencia de modo que toda agencia gubernamental publique un núcleo duro de información explicitando su contribución social, justificando los recursos que insume y, a fin de cuentas, legitimando su existencia. En Argentina el aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para acercar el gobierno al ciudadano ha sido inorgánico y vocacional. Las iniciativas más destacables han surgido de la impronta solitaria de conducciones bienintencionadas a las que dejaron hacer.

Hace falta de inmediato una estrategia nacional de Gobierno Electrónico que tenga como premisa fundante consolidar un modelo abierto de gobierno. Los países más avanzados han desarrollado portales de datos que impresionan por su exhaustividad. La variedad de datasets cubre prácticamente toda la gama de las políticas públicas. Hoy, por ejemplo, varios países publican mensual o semanalmente sus mapas del delito por comuna, georreferenciando a nivel de domicilio cada evento criminal y notificando a los ciudadanos mediante aplicaciones móviles los puntos más conflictivos para su prevención. En Argentina, en cambio, aún segu-



mos debatiendo sobre si publicar (o no) un simple registro anual y agregado de todos los delitos.

No se trata de apertura radical como mero estandarte ideológico. Hay una razón bien práctica para abrir los datos: la explotación de la inteligencia colectiva para hallar solución a problemas públicos de significación. Es absurdo suponer que todos los conocimientos y capacidades útiles para resolver esos problemas se encuentren dentro del Estado. Hay miles de científicos, especialistas o ciudadanos interesados, que podrían acercar propuestas de solución sólo si tuviesen acceso a los datos necesarios. Los gobiernos más avanzados (por algo lo son) han tomado otra vez la delantera y empezaron a lanzar en forma reciente plataformas de desafíos ofreciendo premios importantes a aquellos que proporcionen soluciones innovadoras a necesidades públicas muy concretas.

**GPS del Estado** es una herramienta pero también un testimonio de lo que puede aportarse desde la Sociedad Civil para transparentar el Sector Público. Nutriéndose de fuentes abiertas y valiéndose tan solo de técnicas comunes de visualización de datos, aspira a equipar al navegante del Estado argentino de un mapa y una brújula del siglo XXI.



# DEMOCRACIA, INFORMACIÓN Y CONTROL

Oscar Oszlak  
Investigador CEDES

EL ESTADO  
ARGENTINO EN  
PERSPECTIVA:  
2003 - 2015

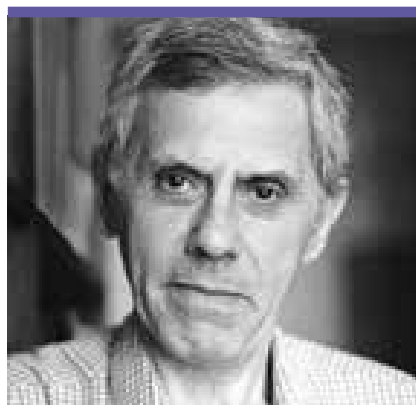
Los Federalist Papers son frecuentemente citados como fuente cuando se discute la construcción de democracias sólidas y estables. En uno de esos documentos clásicos, puede leerse la siguiente reflexión:

“Si los hombres fueran ángeles, los gobiernos no serían necesarios. Si los ángeles gobernaran a los hombres, tampoco serían necesarios los controles externos o internos en los gobiernos. En la construcción de un gobierno que será administrado por hombres que gobiernen a otros hombres, la gran dificultad radica en lo siguiente: primero, debe permitirse que los gobiernos controlen a los gobernados y, en segundo lugar, obligarlo a que se controle a sí mismo” (The Federalist Papers, 51, p. 337).

Algunas cosas cambiaron desde la época en se escribieron estas palabras. Ya no resulta suficiente que los gobiernos se controlen a sí mismos; entre otras cosas, también es preciso que sean los ciudadanos quienes controlen a sus gobiernos. Para que ello ocurra, se necesitan al menos dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos. Los términos de esta sencilla fórmula, sin embargo, no constituyen componentes naturales de la cultura institucional de nuestras democracias.

Una de las dificultades de este rezago cultural, aunque no la única, es la disponibilidad de información que permita el control. En este aspecto, se produce una coincidencia entre 1) la renuencia de los funcionarios estatales a tornar transparente su gestión, poniendo la información que la avala a disposición de la ciudadanía y 2) la relativa indiferencia de ésta a que tal información le sea revelada. Por cierto, una afirmación tan rotunda merece una inmediata calificación, ya que también es cierto que muchos gobiernos generan regularmente información sobre su gestión y muchos ciudadanos solicitan o exigen información a sus gobiernos. Lo que se pretende afirmar es que la disposición de unos y otros no resulta habitualmente suficiente como para asegurar que los gobiernos rinden cuenta y que la ciudadanía exige tal rendición.

Es que poseer (y retener, negar o distorsionar) información equivale a disponer de un inapreciable recurso de poder. A diferencia de otros, como la coerción, el dinero o la ideología, la información es posiblemente el recurso menos “costoso”. El empleo de la coerción puede generar una ingente pérdida de legitimidad; el gasto de dinero supone perderlo; y la capacidad de generar, difundir y lograr una masiva aceptación de una ideología movilizadora exige, por lo ge-



neral, un largo y esforzado proceso. La información, en cambio, puede obtenerse y acumularse sin que ello implique necesariamente un gran esfuerzo o un costo excesivo. Por eso, su posesión asimétrica constituye un invalorable recurso de poder.

En regímenes auténticamente democráticos, la división de poderes, los frenos y contrapesos, y la rendición de cuentas constituyen garantías fundamentales del debido control de la gestión gubernamental. La fragilidad de una democracia puede deberse a muy diferentes causas, pero algunas de ellas se relacionan muy directamente con la debilidad de los mecanismos de responsabilización de los gobernantes, con la falta de disposición ciudadana a ejercer sus derechos de participación y control de la gestión pública y con la insuficiente capacidad de los gobiernos para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía.

**A veces se olvida que en la relación ciudadanía-estado, los ciudadanos son la parte principal de la relación y el Estado su agente. Si a la falta de disposición natural a controlar al Estado se le suman las dificultades de acceso a una información clara, concisa e inequívoca sobre su desempeño, la relación tiende a invertirse y los ciudadanos terminan siendo simples “administrados”.**

Es por ello que el GPS del Estado es un bienvenido aporte al conocimiento del aparato burocrático estatal. La información servirá a los propios gobiernos, para mejorar sus capacidades de diagnóstico, planificación y control. Pero como esfuerzo pionero por parte de instituciones académicas de la sociedad civil, debería servir además de ejemplo para iniciativas similares, de carácter permanente, que permitan mejorar la capacidad ciudadana de seguimiento y evaluación de la gestión pública. En particular, es ponderable el uso de técnicas de visualización, gráficos simples y un uso desespecializado del lenguaje, en sintonía con las tendencias actuales hacia Estados más abiertos.

# HACIA UNA VISIÓN MÁS COMPLETA DEL COMPLEJO MUNDO ESTATAL

**Horacio Cao**

Administrador Gubernamental, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), UBA

EL ESTADO  
ARGENTINO EN  
PERSPECTIVA:  
2003 - 2015

Quienes alguna vez hemos trabajado en la producción y recopilación de datos del sector público, pudimos comprobar que las dificultades asociadas a esta tarea son una constante histórica. Muchos de los problemas se deben a la extensión del país, a las múltiples y extendidas formas de intervención estatal, a las desigualdades en el nivel de desarrollo de las regiones, a las diferencias que ellas tienen en sus patrones societales.

Las complejidades que venimos destacando hacen que, además, el Estado sea el único actor capaz de hacer tomas de datos sistemáticas y que abarcan todo el país. El GPS es una prueba más de ello: la información de base que se utiliza es producida por oficinas de la Administración Pública.

De forma paralela, la condición federal de nuestro país multiplica por 24 los problemas de coordinación administrativa, metodológica y técnica, ya que cada provincia tiene su propio instituto o dirección de estadísticas, sus propias oficinas de recopilación de información presupuestaria, etc. Como todo lo que refiere a lo federal, esta coordinación tiene sus bemoles; agrega complejidad el hecho de que se trata de articular las que son, en muchos casos, burocracias no consolidadas, lo que dada la tarea, no es un tema no menor.

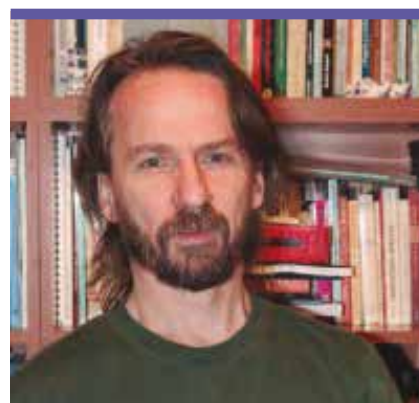
Más allá de lo dicho, **cuando se trabaja sobre la información en el sector público no se puede ser inocente. Si el Estado es una arena de negociación y conflicto, es común que aquella sea utilizada por los diferentes actores en pugna de acuerdo a sus intereses.**

De esta forma, no es extraño que se esgriman datos inexactos, se distorsionen resultados, se oculten fuentes y se desplieguen operaciones políticas a partir de elementos aislados que no representan cabalmente la situación que se quiere representar. Esto se hace más crítico en los periodos en los que las diferencias ideológicas son intensas.

Una situación que corrobora lo dicho puede rastrearse en ocasión de la llegada del radicalismo al poder en 1916. Las diferentes versiones acerca del manejo del Estado por parte de Yrigoyen –clientelar, arbitrario y predatorio, en un caso; patriótico y a favor del pueblo en el otro- pueden encontrarse en muchos textos, como por ejemplo, el de Ramón Columba que reproduce dichos de miembros del congreso nacional de la época<sup>1</sup>.

Más allá de las diferentes versiones, es indudable que hubo un cambio notorio en cómo y qué información se recopilaba, con una larga transición en donde se redujo notablemente el set de datos disponibles –ni que hablar de la consistencia de las series históricas- referidas al sector público argentino. Para abundar en lo que venimos sosteniendo, entre 1914 y 1947 no hubo censos nacionales.

A partir de lo mencionado inicialmente, salta a luz lo positivo que resulta compilar datos, darle unicidad metodológica y presentar los resultados bajo la forma de información amigable y adecuada, capaz de cruzar temas clave que abarquen las administraciones públicas de la Nación, las Provincias y los Municipios.



Ahora bien, dada la virulencia de la actual disputa ideológica relativa al rol estatal, es difícil pensar que este hecho dará lugar a un proceso transparente y virtuoso de diálogo acerca de las mejores políticas públicas.

Lo que sí puede generar -a partir de más y mejor información estratégica que ponga en entredicho los lugares comunes y el consignismo- es facilitar la paulatina desaparición de los discursos más extravagantes y las proposiciones sin sustento que suelen poblar medios de prensa cuando se refieren al Estado. Entiéndase bien: el autor de estas líneas considera virtuoso que existan diversas y plurales miradas sobre el rol del Estado, pero es penoso y contraproducente que se instalen ciertos temas desde supuestos empíricos falsos.

Bienvenido, entonces, el “GPS del Estado”, esta nueva fuente de información que hace un aporte relevante a la búsqueda de elevar el nivel de calidad de la discusión sobre el rol y el accionar estatal.

<sup>1</sup> Ramón Columba (1955) “El congreso que yo he visto”, tomo II, Editorial Columba.

# ¿CÓMO GOBIERNAN LOS QUE GOBIERNAN?

## Mario Rejtman Farah

Director de la Maestría en Gerencia Pública  
(Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco)  
Docente de posgrado en UBA y universidades del exterior

EL ESTADO  
ARGENTINO EN  
PERSPECTIVA:  
2003 - 2015

Responder a este interrogante parecería plantear, en los últimos tiempos, crecientes desafíos y no pocas dudas.

¿Desde qué lugar y cómo debemos pensar la estructura organizacional del Estado? ¿Cómo se construye la profesionalidad de los funcionarios públicos? ¿Quién la define? ¿Hasta dónde conserva vigencia el paradigma conforme el cual la clase política diseña las políticas públicas y la burocracia estatal solo las aplica? ¿No ha entrado ello en crisis y muestra ser una dicotomía en proceso de revisión? ¿No es también la llamada burocracia estatal un insustituible actor político e ideológico a la hora de entender su actividad profesional en cualquier proyecto de transformación social?

La originalidad y gran valor de este trabajo surge, en gran medida, del énfasis puesto en la recolección y sistematización de datos objetivos a través de variables de riguroso valor científico. La índole de la información sistematizada, los aspectos relevados y el enfoque utilizado, se constituyen así en una imprescindible llave para responder, entre otros, a los interrogantes inicialmente planteados al permitirnos conocer mejor de qué modo se configuran los cuadros directivos de la administración gubernamental.

La comunidad de funcionarios públicos a nivel gerencial es hoy, claramente, un sector estratégico desde el punto de vista de las políticas públicas en tanto desempeñan un papel imprescindible en la definición de las acciones de gobierno. Conocer algo más de

aquella se constituye en una poderosa herramienta de análisis y reflexión al momento de plantear cualquier agenda de trabajo estatal.

Esta investigación no busca dar respuestas acabadas sino contribuir a precisar las preguntas. Creo que es, en realidad, un pretexto en el sentido de texto previo que abre nuevos interrogantes, plantea problemas diferentes y provoca un inmenso interés por continuarlo para poder así contar con mayores instrumentos de análisis para el debate de las cuestiones aquí planteadas.

Cómo surge de su lectura. No es el producto de una labor intuitiva, sino la consecuencia de un riguroso análisis de fuentes fidedignas e información pública sobre los cuadros gubernamentales que ejercen funciones de dirección y que por ello se constituyen en la trama institucional y administrativa del Estado con responsabilidades que apuntan a alcanzar y proteger aspectos relevantes del quehacer estatal. No se trata, como se observa, de una tomografía computada ni un mero diagnóstico sino antes bien la presentación de una realidad que merece atención y preocupación para hacer más inteligible al Estado y a sus capacidades profesionales.

Cumple así con el objetivo no sólo de dar valiosísima información, hasta ahora no sistematizada en la forma en que aquí se la presenta, sino de generar también un clima estimulante y hasta por qué no algo provocador para cualquier evaluación integral de nuestras propias ideas y para abrir



nuevos campos de análisis respecto al ejercicio de las funciones del Estado. Permite asimismo esclarecer, en importante medida, el sistema de interacciones reales que construyen la tarea de gobierno, y cómo ella es formulada.

Puede afirmarse, sin temor a incurrir en una inapropiada exageración, que no podrá ser indiferente ni posible seguir pensando al Estado de igual forma a cómo lo veníamos haciendo a partir del material presentado a través de esta investigación. Quienes, desde diferentes perspectivas nos ocupamos de ello podemos saber, a partir de los datos aquí expuestos, un poco más respecto a las capacidades estatales, formular nuevas hipótesis, analizar la complejos procesos en juego y contar con una aproximación con mayores elementos interpretativos acerca del espacio en el que se construyen estas cuestiones.

# LA TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL DEL ESTADO ARGENTINO



**Alejandro M. Estevez PhD.**

Profesor UBA, UTDT y Director de la Maestría en Administración Aplicada de la UNLZ

INSTITUCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

Para mostrar la evolución de un fenómeno a lo largo del tiempo se analiza evidencia cuantitativa que demuestre sus principales tendencias o patrones recurrentes.

Para tener una perspectiva temporal apropiada debe tomarse un período que sea representativo del ciclo político que se está analizando. Para describir las transformaciones estatales de la etapa kirchnerista (en Argentina), analizaremos el período 2003 - 2015.

Si bien los datos cuantitativos son la evidencia aceptada por los expertos y el público atento en la cuestión del Estado y sus recursos humanos, obteniendo evidencias cualitativas de dicho cambio (entrevistas en profundidad, estudios de caso, grupos focales, etnografías, etc.) se logra una comprensión más acabada del fenómeno. El caso del GPS del Estado que realizó el CIPPEC junto con ASAP es un claro exponente de la tendencia cuantitativa de análisis.

En dicho estudio, podemos observar datos interesantes de las grandes transformaciones que se operaron sobre y desde el Estado Argentino. La década del 90 estuvo signada por una dramática reducción del Estado, tanto en su cantidad de agentes como en sus capacidades de intervención. Terminamos dicha década teniendo un Estado más chico, pero no por ello más eficiente, altamente endeudado y con una débil capacidad de gobernabilidad. Luego de la crisis de 2001, dicho modelo de Estado fue cuestionado por diversos y amplios sectores sociales. Se necesitaba un Estado más presente y que interviniese más efectivamente sobre la economía, el conflicto social, el endeudamiento, etc.

Es cierto que, a veces, puede resultar injusto hablar de un “modelo de Estado”, pero siempre se pueden reconocer “patrones recurrentes”, “trazos comunes”, “hechos estilizados”, que de alguna forma prefiguran una realidad distinta a la de otras etapas históricas. Consideramos al Estado como una “relación social”, es decir que la “forma” que toma depende tanto de los grupos que las promovieron como de aquellos que las antagonizaron o resistieron. Por lo tanto, ese “modelo” (imperfecto) es la resultante de un juego político democrático y dinámico que tiene debates (con conflictos y consensos), tomas de posición concretas, silencios, negociaciones, aciertos, errores, visiones estratégicas, tácticas, oportunismo, etc. Pero de todas formas, las decisiones públicas se van tomando y tienen su efecto sobre la “configuración estatal”.

En el estudio del CIPPEC que estamos considerando,

observamos para el período 2003-2015, un crecimiento del Estado (cosa que estimamos positiva) que fue producto de la demanda democrática que expresaba la mayoría de la opinión pública (se puede llamar pueblo, ciudadanía, etc.) que buscaba una mayor intervención pública en sus actividades cotidianas, que habían sido ocupadas por “el mercado”. Creemos necesario aclarar que dicha “opinión pública” que en el 2003-2015 reclamaba (y votaba) más Estado, en el período de contracción estatal (1989-1999) apoyó (y votó) dicha política. Considero que el Estado debe ocupar un rol destacado en el desarrollo de una sociedad, que debe fijar (democráticamente) las grandes líneas estratégicas de políticas a seguir y que tiene derecho de intervenir en el funcionamiento del mercado.



La discusión respecto de la cantidad de recursos humanos que tiene un Estado, siempre debe ser puesta a la luz de una cierta visión de futuro socialmente compartido. Si queremos un Estado que tenga cierta capacidad de intervención sobre el mercado y una capacidad aceptable de gobernabilidad, necesitaremos un Estado un poco más grande, que si queremos exactamente lo inverso. Por lo tanto, si la sociedad -o una parte mayoritaria de la misma- demanda un Estado más “interventor”, habrá más empleo público y más estructuras estatales, y viceversa, si queremos lo contrario.

El estudio del CIPPEC (2003-2015) muestra que la cantidad de empleados públicos de nivel nacional aumentó un 61 % durante dicho período (2003=484.000; 2015=779.000). Dicha tendencia no resulta excesiva, si tomamos en cuenta que en el período anterior (1989-1999) la reducción del empleo público de nivel federal había alcanzado casi un 70 % (989.000 agentes en 1989 contra 298.000 en 1999). Es necesario señalar que en el marco de la reducción de los 90, se privatizaron todas las empresas públicas y se transfirieron

# LA TRANSFORMACIÓN...

**Alejandro M. Estevez PhD.**

Profesor UBA, UTDT y Director de la Maestría en Administración Aplicada de la UNLZ

a las provincias cerca de 350.000 agentes de educación y salud. Dada la naturaleza federal de la República Argentina, la mayor cantidad del empleo público no está hoy en el nivel federal, sino en las provincias. Es decir, que las grandes "empleadoras públicas" son las provincias argentinas, que no son el objeto de estudio del trabajo del CIPPEC que estamos analizando.

Si analizamos a los distintos poderes (2003-2015), el personal del Poder Ejecutivo Nacional aumentó un 45 % (de 194.934 a 282.116), el del Poder Legislativo subió un 57 % (de 9.605 a 15.073) y el del Poder Judicial aumentó su planta en un 53 % (20.772 a 31.776). Resulta interesante analizar estas cifras por separado. En el caso de la justicia, se observa un incremento por sobre el nivel promedio del poder ejecutivo. Una explicación posible de este fenómeno puede ser encontrada en la teoría de la división de poderes, por la cual cada poder es independiente del otro. Sería altamente pertinente comenzar a hablar de productividad en el po-

der judicial como una forma de establecer algún criterio de performance o rendimiento de dicho poder público.

En relación a las empresas re-estatizadas, el informe del CIPPEC señala un incremento del 349 %. Si bien dicho aumento parece alarmante y desproporcionado en relación al resto de los incrementos de la planta de personal estatal, debemos recordar que en 1990 la YPF estatal tenía un plantel de 50.000 agentes que por la privatización y ajuste de personal se redujo a 5.000 personas, mientras que la YPF re-estatizada en 2012 (bajo la figura de Sociedad Anónima, con mayoría estatal) alcanza a los 22.000 empleados. En el caso de Ferrocarriles Argentinos, en 1990 su planta de personal alcanzaba a las 100.000 personas; mientras que los Trenes Argentinos de hoy día, en manos del Estado, suman 20.000 personas. Podríamos seguir avanzando con otros casos, pero como ejemplos demostrativos de este ítem, creemos que es suficiente. Por lo tanto, al analizar el incremento global del personal que supuso la re-estatización de ciertas

empresas privatizadas -si bien aumentó el indicador global de una forma considerable- debemos considerar que se trata de empresas cuya planta de personal estaba reducida respecto de su nómina original de 1990.

¿Cuánto es mucho y cuánto es poco en materia de recursos humanos en el Estado? Esta pregunta es relativamente irresoluble, pues siempre habrá Estados que tengan, en promedio, una mayor o menor cantidad empleados que otros. La ilusión de cuantificar una realidad determinada no significa que la estemos comprendiendo correctamente. Hay distintos modelos de Estado posibles para distintos proyectos de país imaginables y, a su vez, existen distintas variaciones intermedias que sería posible explorar. El perfil de los empleados públicos necesarios para una tarea varía también en función de las tareas que imaginamos para ese proyecto de Estado. No es lo mismo pensar el perfil del empleo público de un país que busque promover la industrialización y la inclusión social que el de uno que se preocupe simplemente de prestar servicios públicos a una economía

## RECURSOS HUMANOS ADM. CENTRAL



ADM. CENTRAL  
2003 > **225.000**  
2015 > **329.000**



	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL
2003	194.934	9.605	20.772
2015	282.116	15.073	31.766
AUMENTO Y % VAR	<b>87.182 (45%)</b>	<b>5.468 (57%)</b>	<b>10.994 (53%)</b>

\* El Poder Ejecutivo incluye al personal de seguridad y defensa



completamente tercerizada o extranjerizada. Para responder a esta pregunta es necesario ordenar los términos de una forma correcta. ¿Qué Estado necesitamos para qué proyecto de país? Por ello es muy importante llegar a tener en claro un proyecto de país, democráticamente formulado e institucionalmente distribuido. Cuando los objetivos están relativamente claros, las estructuras de re-

ursos humanos se pueden adaptar con bastante facilidad. También hay que considerar una cuestión que empieza a emerger claramente en el debate público: la capacidad institucional del Estado para realizar las tareas que se le encomienden. Debemos responder además esta pregunta: ¿cómo mejoramos las capacidades institucionales del Estado para que cumpla con sus tareas?

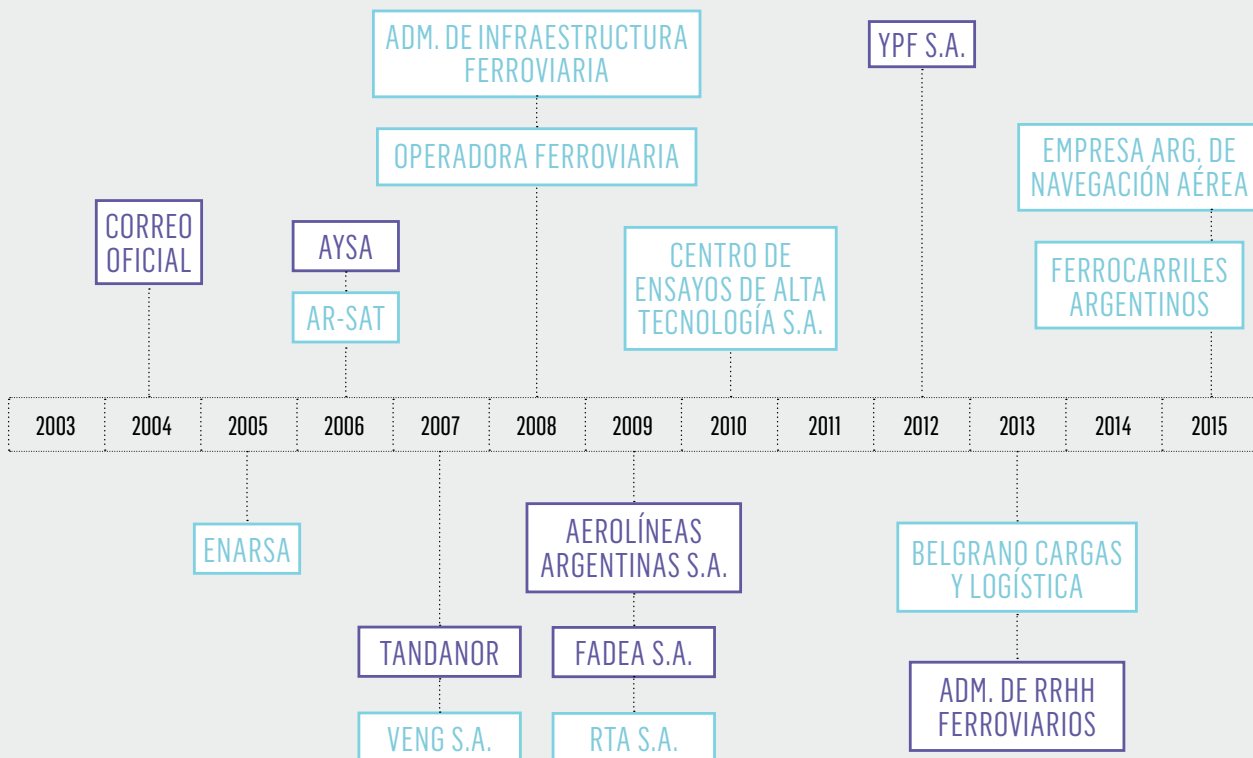
## EMPRESAS PÚBLICAS 2003-2015



■ REESTATIZADAS (7)  
■ CREADAS (10)

TOTAL 2015  
**51**

Posicionamiento del Sector Público Nacional como productor de bienes y servicios a través de la incorporación de 17 nuevas empresas dedicadas fundamentalmente al sector de energía y transporte.



Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial

# METAMORFOSIS DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

**José Gasparín**

Coordinador del Programa de Gestión Pública de CIPPEC

El Estado nacional ha sido protagonista de una gran transformación en los últimos 12 años y volvió a desempeñar un papel relevante en el desarrollo económico y social.

En tal sentido, el sector público nacional (SPN) fortaleció su rol como regulador de las relaciones sociales y pasó a ser un importante productor de bienes y servicios en la economía incrementando, además, su participación en las decisiones privadas. Este cambio funcional del Estado, entendido como el giro desde una matriz mercado céntrica hacia una Estado céntrica, trajo consigo importantes modificaciones en las estructuras organizacionales de los últimos años.

Esta metamorfosis del SPN involucró un crecimiento y transformación en la composición organizacional. Se incrementó el número de ministerios, organismos descentralizados, universidades y de empresas públicas. En números, desde el 2003 hasta 2015 se crearon 6 nuevos ministerios, 21 entidades descentralizadas (entre ellos el Banco Nacional de Datos Genéticos), 20 universidades y, al mismo tiempo, pasaron a la órbita del SPN 17 empresas públicas (algunas de ellas fueron creadas y otras estatizadas).

Asimismo, este crecimiento y cambio organizacional estuvo acompañado por un aumento del empleo público. Entre el 2003 y el 2015 ingresaron 290.000 trabajadores a la órbita estatal lo que representó un incremento del 61%. Estos recursos humanos se concentraron principalmente en actividades vinculadas a la administración gubernamental y justicia (42%),

un 32% lo hizo en empresas públicas, un 16% en seguridad y defensa mientras que un 10% en el áreas de y educación e investigación.

Es claro que **el SPN registró una importante transformación tanto en su volumen y composición organizacional como en la dotación de recursos humanos y financieros. Sin embargo, la capacidad institucional para orientar la gestión a la obtención de resultados enfrenta enormes desafíos.**

En este sentido, para finales de 2015 el gobierno contó con pocas herramientas para la conducción estratégica del SPN. Los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de gestión presentan un bajo desarrollo. Por ejemplo, si bien existe una proliferación de planes sectoriales, aún no se cuenta con un plan de carácter nacional que defina los esfuerzos generales del gobierno en el mediano y largo plazo. Otro desafío es la fragmentación del sistema de seguimiento de la gestión pública que, además, no cuenta con metas e indicadores que permitan medir el desempeño gubernamental. Asimismo, no existe una política nacional de evaluación que permita medir la efectividad de las acciones gubernamentales.

A su vez, el sistema de posiciones gerenciales de más alto nivel dentro del servicio civil presenta debilidades. Los cargos directivos cumplen una función esencial en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, son un músculo esencial dentro de la órbita estatal. En 2015, dentro de la administración central, sólo el 32% de los directores públicos




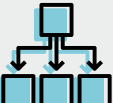


(directores nacionales y generales) cumple con los requisitos exigidos por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) para desempeñarse en el cargo, mientras que al mismo tiempo casi el 80% de las designaciones fueron transitorias. Asimismo, la dirección pública cuenta con una baja antigüedad, dificultando el aprendizaje institucional y la gestión de la memoria institucional.

De esta manera, parece que el desarrollo de las capacidades para orientar la gestión pública a la obtención de resultados no tuvo el mismo ritmo que el crecimiento organizacional y de recursos que administra y gestiona el SPN. Si bien el desarrollo de capacidades es un proceso lento y paciente en el tiempo, es necesario avanzar en esta dirección con el propósito de incrementar la efectividad gubernamental.



## ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL SPN 2003-2015

TOTAL CABECERAS  
2003 › 193  
2015 › 259

	 ADMINISTRACIÓN CENTRAL*	 ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA**	 EMPRESAS PÚBLICAS***	 FONDOS FIDUCIARIOS
2003	18	117	43	15
2015	24	161	51	23
AUMENTO Y % VAR	<b>6 (33%)</b>	<b>44 (38%)</b>	<b>8 (19%)</b>	<b>8 (53%)</b>

\* Adm. Central: administración pública gubernamental (comprende Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

\*\* Adm. Descentralizada: incluye Org. Descentralizados, Inst. Seg. Soc., Universidades y Otros Entes.

\*\*\* Incluye YPF, por no haberse realizado aún la transferencia a las provincias de las acciones correspondientes.



# CONTINUIDADES, CAMBIOS Y CIRCULARIDAD

## Fernando Isuani

Investigador-Docente en Universidad Nacional de General Sarmiento.  
Coordinador área Estado, Gobierno y Administración Pública

El rol del Estado nacional y su morfología han experimentado profundos cambios en las últimas décadas, y desde el retorno de la democracias en 1983 pueden reconocerse dos fuertes transformaciones de signo contrario: la ocurrida durante los noventa, de la mano de una concepción que impulsó un “estado mínimo” y que muchos estudios han permitido conocer con claridad, y la iniciada con el nuevo siglo guiada por el “retorno del Estado al primer plano” y que aún se encuentra escasamente explorada. Por ello, el trabajo de CIPPEC y ASAP constituye una pieza de utilidad para conocer los alcances de este regreso.

Algunas tendencias pueden derivarse de este estudio: en término de estructuras se produce, respecto a los noventa, un cambio claro con el aumento en la cantidad de Ministerios: Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Industria, Agricultura, Ganadería y Pesca, Turismo, Seguridad y, por último, el de Cultura. Ello expresa tanto la voluntad por jerarquizar un conjunto de competencias (por ejemplo, Ciencia y Tecnología) como decisiones reactivas para responder a ciertas demandas sociales (por ejemplo, Transporte y Seguridad). Llama la atención que ciertos temas, que pese a tener una clara presencia en la agenda pública, no lograron tal jerarquización (por ejemplo, medio ambiente). Ello puede atribuirse simplemente a disputas e indefiniciones acerca de cómo definir tales cuestiones o a cómo abordarlas.

Por otra parte, es interesante observar el movimiento circular que se

produjo con la incorporación de 17 empresas (algunas de ellas posteriormente fusionadas), particularmente en el área de energía y transporte, que durante los noventa quedaron bajo la órbita del sector privado. Ciertamente, fue una clara debilidad estatal para regularlas y controlarlas lo que empujó a su re estatización. **Ahora, y para evitar un Déjà vu, le queda al Estado el desafío de demostrar su capacidad de aprendizaje y lograr así producir y proveer mejores bienes y servicios.**

El trabajo de CIPPEC también permite advertir que el crecimiento del Estado vino de la mano de la creación de 20 nuevas universidades nacionales. En este sentido, se observa una continuidad con la política de expansión del sistema universitario estatal iniciada en los noventa, cuando se crearon 9 universidades nacionales. Debemos destacar que en ambos períodos el Gran Buenos Aires fue la zona privilegiada para la ubicación de las nuevas casas de estudio (allí se instalaron 6 en los noventa y 13 a partir del 2003).

Por último, destacamos el incremento de la dotación de recursos humanos que acompañó al crecimiento de la estructura estatal: más de 290.000 nuevos agentes públicos (considerando Poder Ejecutivo, Organismos Descentralizados y Empresas Públicas). En este aumento, la modalidad de personal contratado ocupó un lugar relevante<sup>2</sup> que, si bien fue habilitada a mediados de los noventa, se consolidó y profundizó en el período bajo estudio.

Pese al aumento de su tamaño, el



Estado nacional sigue hoy manifestando importantes dificultades para garantizar derechos; regular grandes industrias; prevenir catástrofes y/o actuar en la emergencia; planificar; hacer el seguimiento y evaluación de las políticas, entre otras cuestiones que podrían ser señaladas. Ante ello, queda por avanzar en estudios que indaguen sobre las capacidades del estado y nos ayuden a conocer, por ejemplo, si cambió el nivel de profesionalización y expertise de los cuadros burocráticos, su estabilidad en los diferentes organismos y la disponibilidad de recursos presupuestarios, tecnológicos y de infraestructura; en qué medida los diversos organismos han mejorado su habilidad para planificar, coordinar y definir respuestas alternativas e innovadoras para la resolución de las problemáticas públicas y cómo ha variado la relación de la Burocracia con la política y con diversos actores sociales.

<sup>2</sup>Tomando datos del Boletín Fiscal-MECON, el total de contratados pasó del 5,9% al 16% entre 2003 y 2014.



INSTITUCIONES Y  
ORGANIZACIÓN DEL  
SECTOR PÚBLICO  
NACIONAL

## ADM. CENTRAL REORGANIZACIÓN DEL P.E.N.



Jerarquización de nuevas áreas gubernamentales

MINISTERIO DE  
**PLANIFICACIÓN**



MINISTERIO DE  
**CIENCIA,  
TECNOLOGÍA  
E INNOVACIÓN  
PRODUCTIVA**



MINISTERIO DE  
**TURISMO**



MINISTERIO DE  
**CULTURA**



MINISTERIO DE  
**SEGURIDAD**



2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

MINISTERIO DE  
**INDUSTRIA**



MINISTERIO DE  
**AGRICULTURA**



# ENTENDIENDO LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS REGLAS DE ACCESO Y DE EJERCICIO DE PODER: UNA MIRADA DENTRO DEL ESTADO

Mariana Chudnovsky

Investigadora CIAS. Profesora de grado y posgrado UdeSA

INSTITUCIONES Y  
ORGANIZACIÓN DEL  
SECTOR PÚBLICO  
NACIONAL

Pensar al Estado en el marco de un régimen político democrático involucra diferentes aspectos. Uno de ellos se vincula a la necesidad de diferenciar las reglas (y el juego) de acceso al poder de las reglas (y el juego) vinculadas con el ejercicio del mismo. Muchas veces, el eje de los análisis se concentra en el primero de los aspectos dejando de lado la importancia del segundo.

El diseño institucional del régimen define las reglas del juego a partir de las cuáles los partidos políticos podrán acceder al poder y convertirse en gobernantes. Sin embargo, cuando asumen, se encuentran con una institucionalidad preexistente que limita, modela y/o condiciona su accionar. El Estado “se manifiesta” en la Administración Pública que presenta una estructura organizacional, una legalidad que la sustenta y en la que conviven cargos políticos y técnicos. Esta legalidad limita los “grados de libertad” de las decisiones políticas. El aparato estatal se plasma en organizaciones en todo el territorio que tienen su propia institucionalidad y en las que se encuentran actores con sus propios intereses y recursos. Aunque las reglas de acceso presenten características plurales y abiertas, los partidos políticos que accedan al poder a través de las mismas, se encontrarán con institucionalidades diferentes. Por ejemplo, una burocracia establecida bajo parámetros de un servicio civil por mérito y no permeado por prácticas clientelísticas facilita que un gobierno, que accedió al poder bajo el juego político democrático, implemente sus objetivos de gobierno. Sin embargo, puede desvirtuar el ejercicio democrático si no opera subordinado a la dirección política y si no se expresa con imparcialidad y objetividad como garantía del interés general y la continuidad de las funciones públicas.

Ahora bien, el afirmar que la burocracia pública meritocrática es agente de aplicación de políticas no significa que sea instrumento inerte. Las organizaciones públicas son heterogéneas. Pensar al Estado como una entidad única oculta su naturaleza compleja y multifacética. No solo existen diferencias normativas, organizacionales, culturales y/o propias de la materia sectorial de la que se ocupan sino que, también, existe puja política dentro del Estado. Es por ello que diseñar políticas públicas dentro del aparato estatal constituye un desafío: porque existen actores organizados, intereses cristalizados y reglas de juego que

generan ganadores y perdedores. Las agencias estatales tienen márgenes de acción propia y, muchas veces, presentan considerable discrecionalidad en el desempeño de sus cometidos. Los organismos públicos deben entenderse como actores cuyo objetivo es la base misma de su existencia pero que tienen gran parte de su accionar orientado al logro de objetivos organizacionales: ampliar competencias, obtener recursos, mejorar las prestaciones internas (servicios de bienestar, salud, beneficios sociales, etcétera) así como conseguir poder.

Un segundo aspecto que se vincula con pensar el Estado en democracia, se relaciona con el desafío que implica la construcción de capacidades estatales que trasciendan la rotación de los gobernantes electos y no electos, propios del juego democrático. La alternancia política implica rotación de los cargos políticos y eso puede atentar contra la necesaria estabilidad de las políticas de Estado, sobre todo, en contextos de baja institucionalidad formal. Además de la propia rotación democrática, existen áreas estratégicas de gobierno que suelen presentar mucha inestabilidad en sus gabinetes, lo cual puede acentuar el problema. Es por eso que la alta dirección pública juega un rol estratégico. Si las autoridades políticas cambian pero se garantiza una alta dirección pública permanente, se logra una continuidad en las políticas y construcción de capacidades que queden instaladas en la administración pública. Si, además, la alta dirección pública es pequeña, estratégica, capaz y sensible, pero a la vez protegida con relación a los ciclos políticos, se convierte en un factor clave para construir capacidades para implementar políticas públicas.

Por último, [el aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. La administración y la burocracia son casi tan antiguas como el gobierno mismo, pero ya hace muchos años se han convertido en una parte cada vez más importante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo. A pesar de esta clara importancia, es probable que tengamos menos información sistemática acerca de este aspecto del gobierno que acerca de cualquier otro.](#) En este sentido, el aporte del trabajo realizado en conjunto por CIPPEC y ASAP constituye una pieza clave de este rompecabezas.

# EL EMPLEO PÚBLICO NACIONAL: CICLOS Y GASTO SALARIAL



**Martín Grandes**

Investigador CONICET.v

Profesor UBA y Escuela de Gobierno UTDT

EMPLEO PÚBLICO  
Y ALTA DIRECCIÓN

El total de empleados trabajando en el sector público nacional era de 484,231 a fines de 2003 según datos oficiales. Luego de una década transcurrida desde la asunción del presidente Néstor Kirchner la Administración Pública Nacional (APN) contaba con el 17,6% del total de los empleados públicos de la Argentina, registrando un incremento en 10 años de 40% en el total de planta permanente y 252% en el número de contratados, ya sean monotributistas, terciarizados u otros bajo un régimen particular conocido como Artículo 9 de la Ley Marco de Empleo Público, esto es contratados con derechos similares a un empleado de planta permanente.

Si bien el número de empleados públicos del SPNF es un indicador de la dimensión del personal del Estado Nacional en sí mismo y en relación al empleo privado, máxime teniendo en cuenta la creación nula de puestos de trabajo privados en estos últimos dos años y la transición electoral, aquel indicador no permite apreciar dos aspectos sobre la evolución del gasto público salarial que a juicio de quien escribe revisten mayor relevancia: 1) ¿cuál es la participación del gasto en salarios del SPNF en la economía, medida por el PBI anual, y su dinámica?, y 2) ¿cuál es la calidad, la idoneidad y la transparencia en los mecanismos de selección de los puestos cubiertos?. Veamos qué ha ocurrido en relación al primer interrogante.

Como muestra el gráfico sobre la línea de triángulos, la participación del gasto en personal del SPNF osciló entre 8 y 10% en el período 1990-2008. Es sólo a partir de la primera presidencia de Cristina Kirchner que dicho



gasto supera el 13% del PBI en 2012. Segundo, el nivel de 2008 es igual al de 2001 (9,5% aproximadamente), año de profunda recesión en la Argentina y de contracción en la masa salarial de la administración pública nacional como consecuencia del recorte salarial de 13% implementado por el gobierno de la Alianza y del congelamiento virtual de las contrataciones de personal. Tercero, la tasa de variación interanual del gasto en empleo público del SPNF como porcentaje del PBI (línea con cuadrados) tiende a expandirse durante los ciclos electorales. En particular, la expansión resulta más elevada en 1998-1999 (12,5%) que en 2007-2008 (5,5%), 2010-2011 (6,2%) o 1994-1995 (1,2%). En conclusión, **la expansión del gasto en personal del Estado Nacional en términos del PBI no es propia del kirchnerismo sino que es una constante de los ciclos electorales de los últimos 20 años.** Incluso si la economía hubiese crecido en 1998-1999 (recesión) igual que en 2006-2007 el gasto se hubiese incrementado en casi 4% del producto. La tendencia se quiebra sólo en 2008-2012 y se explica fundamentalmente por el crecimiento en el número de contratados –como se dijo más arriba– en un contexto de desaceleración del crecimiento entre 2011 y 2013.

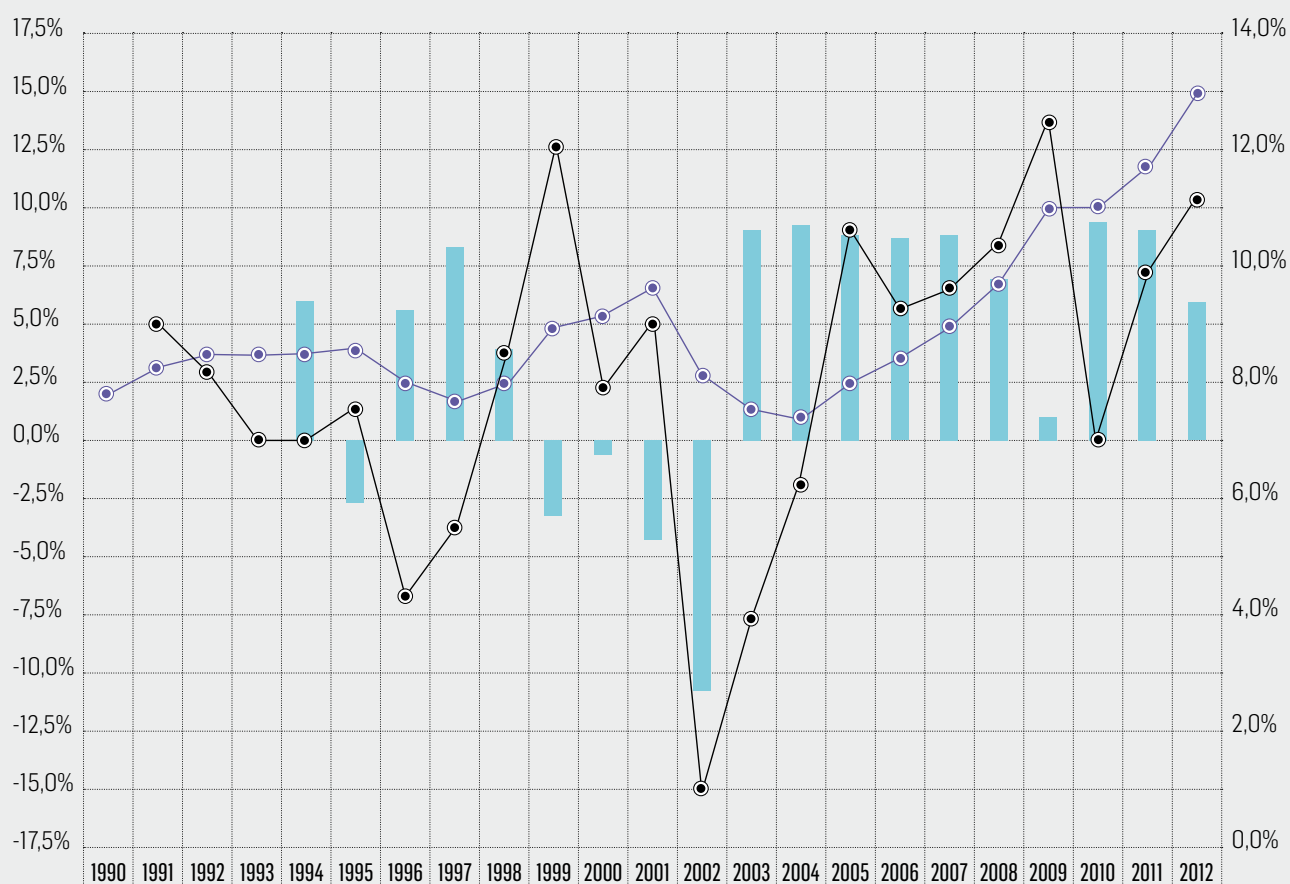
# EL EMPLEO PÚBLICO NACIONAL: CICLOS Y GASTO SALARIAL

**Martín Grandes**

Investigador CONICET

Profesor UBA y Escuela de Gobierno UTDT

- VAR. INTERANUAL PBI REAL
- VAR. GASTO EN SALARIOS SPNF % PBI
- SALARIOS SPNF % DEL PBI (EJE DERECHO)



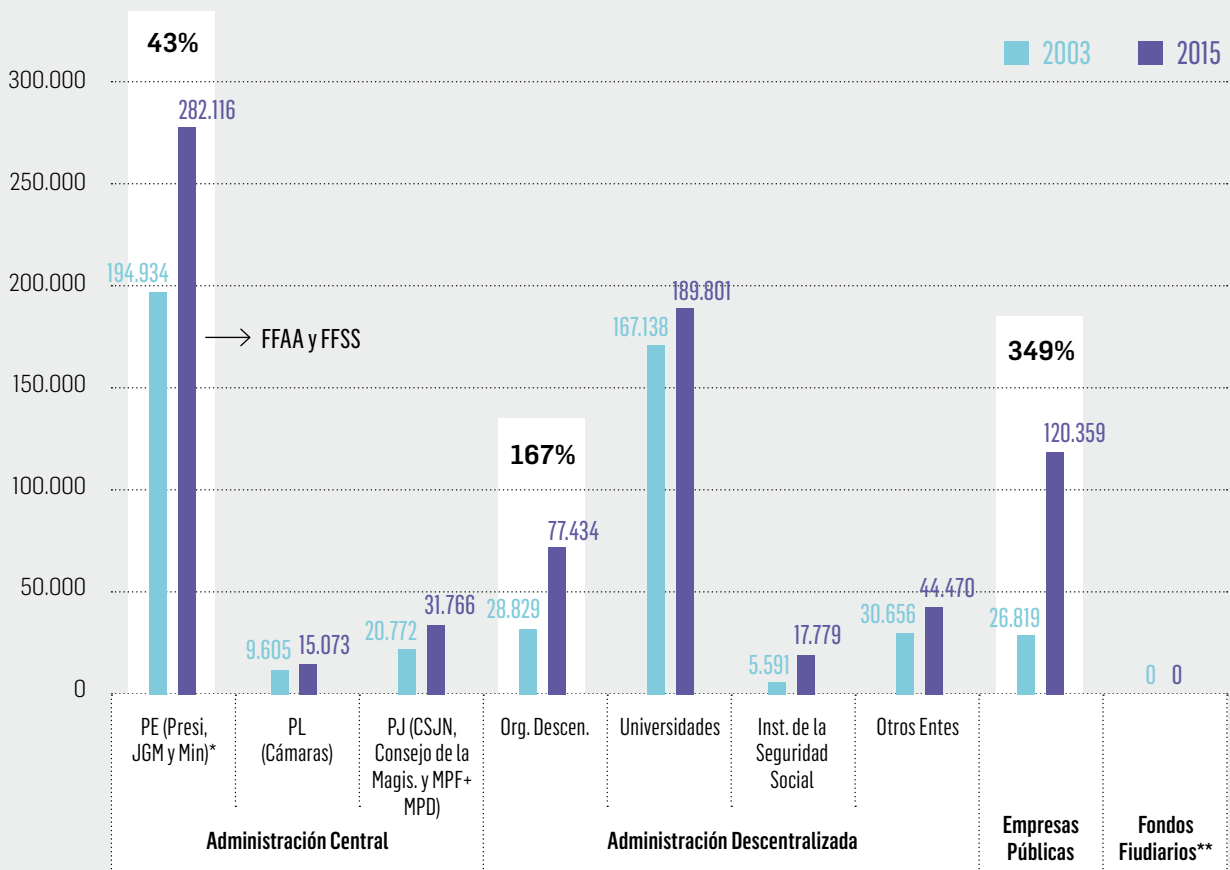
Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Cuentas Nacionales.



## RECURSOS HUMANOS SPN 2003-2015

TOTAL 2013  
**484.000**

TOTAL 2015  
**779.000**



\* Incluye personal de las fuerzas de seguridad y defensa

\*\* Los Fondos Fiduciarios no cuentan con recursos humanos propios según lo establece la Ley 11.672

# LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN ARGENTINA

**Laura Zuvanic**

Líder Regional a cargo de Área de Alianzas Estratégicas en LATAM International Coach Federation

GPS del Estado nos acerca información que nos permite comprender la situación actual de la gerencia pública de la Administración Central en el gobierno nacional. Nociones tales como Alta Gerencia Pública (ADP), Directivos Públicos, o su equivalente en inglés Senior Civil Service (SCS), denominan de diversa manera una misma cuestión introducida a partir de la corriente denominada New Public Management (NPM), con pocas experiencias instaladas en América Latina y mucho más debate desarrollado. Más allá de lo polémico del término, propongo preguntarnos, sea por ausencia, por defecto o por exceso, qué tipo de configuración adquirió la gerencia pública en estos últimos años. Sin buscar realizar un juicio de valor, creo que puede ser útil, insertar la tra-

ma actual en una serie histórica que abra nuevos interrogantes, en especial, ante la debilidad de las iniciativas que han intentado implementar diferentes modelos en nuestro país, desde la asunción de la democracia.

## LA FUNCIÓN DIRECTIVA

La definición más integral, sustentada en experiencias comparadas es la de Kuperus y Rode<sup>3</sup>. Señalan al espacio directivo como un sistema de personal de posiciones gerenciales del más alto nivel de los servicios civiles nacionales, reconocido formal o informalmente por una autoridad o por acuerdo tácito de la organización sobre el grupo. Implica un marco de desarrollo de carrera vinculado a pro-



porcionar en forma competitiva personal para cubrir funciones que van desde el asesoramiento a la entrega de servicios públicos.

Abordando algunos datos actuales vemos que actualmente:

Las asignaciones de Funciones Ejecutivas (FE) de Nivel equivalente a Dirección Nacional o General, está conformada mayoritariamente, en un 77%, por asignación transitoria, siendo esta su modalidad predominante. Por su parte, las FE concursadas, solo alcanzan el 6%. Tal como muestra el gráfico a continuación, no se ha podido determinar la modalidad de asignación del 17% restante. Como punto de comparación, basta señalar que en mayo del 2003, solo el 24% de las FE estaban asignadas transitoriamente, y un 56% asignado por concurso<sup>4</sup>.

Significativamente, el porcentaje de formación de grado y posgrado de la función directiva es predominante, ya que un 83% posee titulación.

Los datos observados permiten señalar que se ha desarrollado una configuración, que no responde a primera vista a los dos modelos mayormente

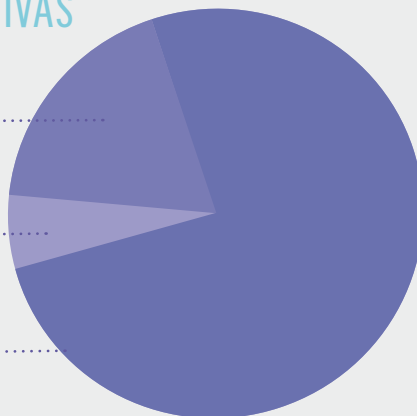
### MODALIDAD DE DESIGNACIÓN DE FUNCIONES EJECUTIVAS

DIC 2015

SIN DATO 17%

DESIGNACIÓN PERMANENTE 6%

DESIGNACIÓN TRANSITORIA 77%



<sup>3</sup> Kuperus, Herma y Rode, Anita. (2008). Top Public Managers in Europe. Maastricht: European Institut of Public Administration

<sup>4</sup> Salas, Eduardo. (2003). Un balance provisional del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa a doce años de su vigencia. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Argentina



señalados por la literatura, el burocrático gerencial, o de carrera, y el gerencialista o de Alta Dirección.

En el modelo burocrático gerencial, o de carrera, el acceso y el ingreso se realizan a través de concursos públicos, y el cargo directivo es mayormente el punto de culminación de la carrera. Los dos sistemas vigentes más afines a ese modelo son el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP, ex Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) y el Cuerpo de Agentes Gubernamentales (AG). Destacando que ambos ya habían perdido fuerza antes del 2003 y que los esfuerzos del nuevo diseño del SINEP en el 2008, como muestra la información actual, no lograron reimpulsar el régimen.

El segundo modelo gerencialista o de Alta Dirección, basado en la NPM, señala a la función directiva como una zona intermedia (“zona de confluencia”) entre la política y la administración. Sus ejes claves son las formas de acceso y los contratos de desempeño por resultados. El modelo postulado, no deja de lado el componente de confianza, ya que la elección del ocupante la realiza el funcionario político, sobre la base de quienes hayan acreditado idoneidad para el cargo.

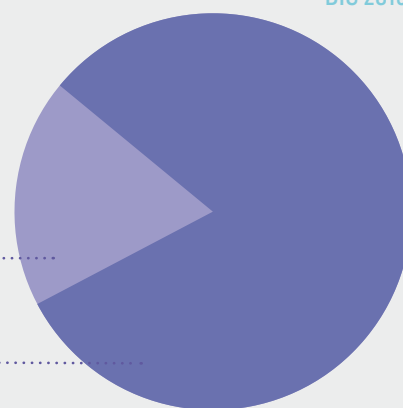
Esta modalidad, se intentó instalar durante el Gobierno de la Alianza, a través del Decreto 992/2001, bajo la figura del Gerente Público. Entre los organismos, en los cuales se impulsó la iniciativa estaba el ANSES, la Oficina Anti Corrupción y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. La figura nunca contó con continuidad y cada cambio político generó un cambio de gerente.

## NIVEL DE FORMACIÓN DE LAS FUNCIONES EJECUTIVAS TRANSITORIAS

DIC 2015

SIN TÍTULO 17%

CON TÍTULO DE GRADO/POSGRADO 83%



## EL MODELO ACTUAL: ¿LA PRIMACÍA DE LO POLÍTICO?

El acceso a cargos ejecutivos a través de designaciones transitorias como tendencia imperante muestra un modelo con un alto componente político. Como contrapunto, la alta proporción de estudios de grado y posgrado de la población bajo esta modalidad, parecería cuestionar que nos encontramos ante un sistema totalmente tomado por el partido o de botín. Sin duda, el sistema responde a un desarrollo informal y la selección competitiva pone su foco en las competencias políticas más que en las gerenciales.

Por otra parte, la práctica de asignación transitoria, se inscribe en una trayectoria institucional iniciada por el gobierno de la Alianza a fines de los noventa, que creció durante la etapa

del Gobierno de Duhalde, bajo el amparo de la crisis y siguió aumentando posteriormente, aun cuando las vacantes ya estaban disponibles en el 2009. Así, una mirada desde el contexto de la época y las necesidades de gestión, debe tener en cuenta que este instrumento legal permitió en tiempos de recesión un control centralizado del gasto en personal y un mecanismo rápido que facilitaba el acceso a la función, de equipos de confianza, fueran políticos o técnicos. La flexibilidad, como ha pasado en otras etapas, le ganó al mérito y a la igualdad de acceso, las competencias directivas quedaron subordinadas a las competencias políticas. En este marco, creo que es relevante preguntarse por la racionalidad subyacente y entender la lógica que impera, sin desatender, que estamos ante una ampliación de lo político, en ese espacio que media y que regula el juego con la administración.



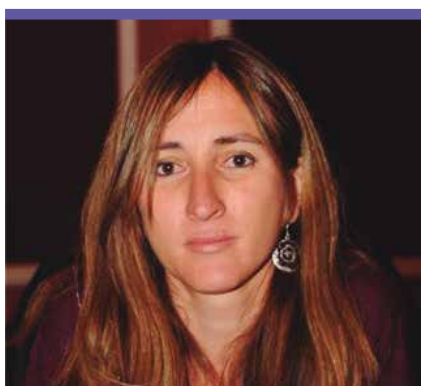
# POLÍTICA Y BUROCRACIA. APUNTES DE UNA RELACIÓN (HISTÓRICAMENTE) DIFÍCIL

Mercedes Iacoviello \* y Mercedes Llano\*\*

\* Consultora independiente. Docente de grado y posgrado en UBA - UdeSA

\*\* Universidad Nacional de Cuyo

La política y la burocracia plantean en los estados modernos una problemática relación, a partir de una tensión difícil de gestionar. Por un lado, la inclinación a garantizar la dirección política del aparato administrativo y, por otro, la necesidad de contar con expertise técnica en las organizaciones públicas.



En el caso específico de las democracias presidenciales latinoamericanas, esta balanza tiende a inclinarse hacia un mayor énfasis en el liderazgo político sobre la burocracia estatal, en detrimento de la institucionalización de un sistema meritocrático. Ese control sobre la administración pública se ejerce mediante una vasta capacidad presidencial de nominación política, generalmente desplegada en el plano de la informalidad, que puede operar como una barrera efectiva a la profesionalización de la burocracia pública cuando esa potestad excede los límites de la razonabilidad.

La situación del servicio civil argentino no es ajena a esta realidad latinoamericana. Al igual que en las restantes democracias presidenciales de la región, el uso político de los cargos públicos para afianzar el poder y/o gestionar flexiblemente ha sido una práctica habitual. Pero el nivel de penetración política sobre la administración pública se ha acentuado en la última década en el marco de un proceso de fuerte concentración del poder en el vértice del ejecutivo que implicó la intensificación y expansión de las potestades de nominación política en manos del presidente.

El gobierno ha recurrido básicamente a dos estrategias para ampliar el margen de discrecionalidad en las nominaciones administrativas a fin de garantizar la adhesión de la burocracia a un ejecutivo cada vez más centralizado. Recurrió a la consolidación y extensión de una estructura de modalidades de contratación flexible por los contornos del sistema de carrera, por un lado, y a la colonización de las altas posiciones del servicio civil por la vía de la transitoriedad y



la excepción, por el otro. Estas han sido las principales herramientas utilizadas por los primeros mandatarios para consolidar su dominio sobre la estructura estatal. A fin de fortalecer el control sobre el aparato burocrático, los

presidentes han extendido el uso de mecanismos transitorios de contratación que han contribuido a desarrollar verdaderos apéndices burocráticos de la estructura de carrera. La utilización de estas figuras temporarias no ha sido exclusiva de las últimas gestiones, pero la singularidad de esta década radica en su exponencial incremento y en su instrumentación para la dotación de personal en prácticamente todas las áreas de políticas públicas, transformándose en mecanismo regular de ingreso al estado nacional.

Este tipo de vinculaciones transitorias ha crecido a un ritmo sostenido y acelerado en la última década. Según fuentes oficiales, desde el año 2004 hasta el 2014 estas modalidades contractuales aumentaron un 260% y su peso sobre el empleo estable pasó de representar el 20% al 57% en dicho período, sobrepasando por lejos el 15% previsto por la normativa vigente. Incluso, la gravitación de los contratados sobre el personal de planta ha sido ascendente en todas las dependencias durante el período analizado, salvo casos excepcionales, como por ejemplo la AFIP.

Los presidentes también han buscado alinear la burocracia a las directivas del gobierno mediante la nominación discrecional de los ocupantes de los cargos jerárquicos, como muestra claramente el informe que se presenta en este volumen. **El avance político sobre las franjas ejecutivas ha sido una práctica histórica, pero a partir de la crisis del 2001 se amplificó y en los últimos años ha adquirido características prácticamente masivas. La excepción y la provisionalidad se han transformado en la regla, mientras que los concursos se han convertido en la excepción** para la cobertura de altas posiciones cuyo acceso está sujeto –al menos en las

\* Esta breve nota surge de un trabajo más extenso presentado por las autoras en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015.



normas- a procesos de selección competitivos. Los directivos incorporados por la vía de concursos representan una minoría que ha ido en franco declive en los últimos años. Esta arrolladora tendencia flexibilizadora ha contribuido

a la sistemática erosión de las iniciativas de incorporación y promoción meritocrática, constituyéndose en factor limitante para la plena institucionalización de una burocracia profesional estable en Argentina.

## ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

- ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA 2015
- MÁXIMO POSIBLE

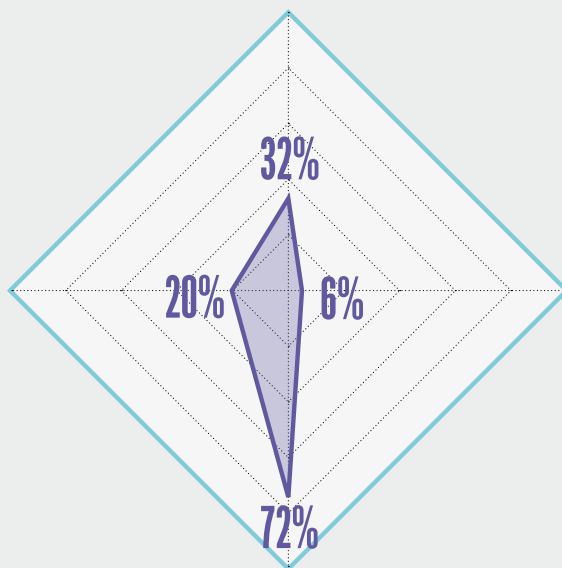


CUMPLEN REQUISITOS PROFESIONALES

TOTAL DIRECTORES  
**422**



ANTIGÜEDAD SUPERIOR A 5 AÑOS



DESIGNADOS MODALIDAD PERMANENTE



TÍTULO DE GRADO/POSGRADO

# DIRECTIVOS PÚBLICOS - FUNCIONARIOS POLÍTICOS. UNA RELACIÓN DÉBILMENTE INSTITUCIONALIZADA

**María Eugenia Coutinho**

Politológa UCA, Magister en Administración y Políticas Públicas UdeSA. Directora General en Presidencia de la Nación

EMPLEO PÚBLICO:  
PRINCIPALES  
CARACTERÍSTICAS  
Y DIMENSIONES

A pesar de las diferentes iniciativas y reformas destinadas a promover un servicio civil meritocrático y profesional en estas tres décadas desde la democratización, este estudio enciende una luz de alerta.

El trabajo da cuenta de alarmantes niveles de excepcionalidad, transitoriedad y volatilidad en las designaciones de directivos públicos. Si bien no se trata de fenómenos inéditos, su persistencia e intensidad nos invita a pensar no solo sobre nuestro sistema de servicio civil sino sobre el complejo vínculo entre burocracia y política.

Sin lugar a dudas, la excepcionalidad y la transitoriedad implican una débil institucionalización del sistema de carrera y una tendencia a la discrecionalidad. Según este trabajo, la mayor parte de los directivos públicos han sido designados sorteando algún aspecto de la normativa que regula el acceso a dichos cargos. Por otra parte, la volatilidad que se observa en las designaciones, a partir de una baja antigüedad promedio, supone una altísima inestabilidad de quienes son responsables de la gestión de las políticas públicas.

La volatilidad contrasta notablemente con un período de alta estabilidad: doce años de administraciones del mismo signo político y con una baja rotación de ministros. La creación de nuevas carteras en el período analizado podría explicar este fenómeno –los ministerios pasaron de once a dieciséis en ocho años–, pero como se indica en el estudio, son los cambios de funcionarios políticos los que parecen incidir en mayor medida en la designación de nuevos directivos.

Esta cuestión adquiere una importancia adicional teniendo en cuenta que estamos a escasos días de un cambio de gobierno. En este sentido y más allá de un sistema de reglas que demuestra ser de baja imposición ¿qué podemos decir sobre estos fenómenos?

La relación entre políticos y burócratas ha sido objeto de estudio desde hace al menos un siglo. Desde la clásica dicotomía política-administración hasta formulaciones más actuales que destacan la contraposición de competencias diferentes - neutral vs responsive competences -, se ha intentado caracterizar este vínculo complejo y plagado de desafíos.

En nuestro actual sistema de empleo público del Poder Ejecutivo Nacional, los directores generales y nacionales



constituyen la interface natural entre el nivel político y el burocrático. En consecuencia, se trata de una zona especialmente sensible, una arena donde se dirimen las expectativas, no siempre convergentes, de profesionalización, continuidad en

el puesto, experiencia y neutralidad de la burocracia versus la responsabilidad y la dirección política. Se trata de dos mundos distintos que confluyen en un mismo espacio. Pero el servicio civil no es una estructura completamente neutra, tiene sus propios intereses y objetivos. En consecuencia, **los funcionarios políticos buscan designar agentes para obtener mayor control en el proceso de políticas públicas y en su implementación. Este fenómeno denominado politización no es exclusivo del mundo en desarrollo, no supone la ausencia de profesionalización y tampoco implica necesariamente designaciones partidarias. En este sentido, la pregunta a formular no es si politización o no politización, sino en qué grado y de qué manera.**

No tenemos elementos suficientes para aseverar si los patrones que describe el estudio se asimilan a un proceso de politización o a la partidización de la burocracia. Lo que sí resulta evidente es que las reglas que regulan el sistema de carrera para los niveles directivos están siendo vulneradas de manera sistemática, y en consecuencia, se han convertido en una institución débil. El riesgo de una oscura distinción entre funcionarios políticos y de carrera es que ante cada cambio de gobierno se comience desde cero con las previsible consecuencias sobre las capacidades estatales. Es una deuda de nuestro sistema de servicio civil pero también de nuestro sistema político.

# ¿LABERINTO DE CRISTAL? AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Gonzalo Diéguez y Agustina Valsangiacomo - Director y Asistente de Investigación del Programa de Gestión Pública de CIPPEC

EMPLEO PÚBLICO  
Y ALTA DIRECCIÓN

Si bien nuestra época es testigo de una participación sin precedentes de la mujer en el espacio público y asistimos a su progresiva incorporación en el mercado laboral, la evidencia empírica revela que aún persisten desequilibrios de género que reclaman esfuerzos concretos por parte del Estado para ser salvados y que es necesario explorar con mayor detenimiento.

El Estado ha desempeñado, y aún desempeña, un rol primordial en la integración de la mujer al mundo del trabajo, y ha sido reconocido históricamente como un proveedor fundamental de empleos “de calidad”.

En este sentido, consideramos que para combatir la discriminación y promover una igualdad de género real, amén de trabajar en vistas a lograr el acceso equitativo de las mujeres al mercado laboral, **el Estado debe diseñar e implementar políticas que neutralicen los distintos mecanismos de segregación ocupacional que hoy pesan sobre las mujeres en su desarrollo profesional. Y Fundamentalmente, oficiar de arquetipo de inclusión de género.**

Por tal motivo, consideramos que la información aportada por GPS del Estado constituye un insumo de vital importancia, como disparador para un análisis de la situación de la mujer en la Administración Pública Nacional (APN) que permita dimensionar, por un lado, el verdadero avance realizado en las últimas décadas, y por el otro, no perder de vista aquellas conquistas que aún quedan pendientes.



Para diciembre de 2015, las mujeres representaban aproximadamente el 50% de la fuerza de trabajo empleada por la APN. Adicionalmente, durante 8 años contamos con una primera mandataria mujer y una serie de ministras mujeres, que si bien siempre fueron una clara minoría, han llegado a destacarse en carteras tradicionalmente masculinas como Industria y Seguridad.

Si bien Argentina presenta una performance destacada a nivel regional en lo que respecta a la proporción de mujeres desempeñándose en cargos de alta gerencia pública –fundamentalmente comparado con países como Chile o Perú–, la participación de la mujer en las altas esferas sigue siendo proporcionalmente inferior a su participación en la base de la pirámide organizacional.

A diciembre de 2015, sólo el 30% de los puestos de conducción de la Administración Pública Nacional estaban en



manos de mujeres.

En 1986 surge el término “techo de cristal” o “Glass ceiling barriers” en un artículo del Wall Street Journal para explicar esta subrepresentación desde un análisis de los distintos mecanismos de segregación vertical directa e indirecta que enfrentan las mujeres en su ascenso profesional. Algunos de estos factores suelen ser: a) la ausencia de modelos referenciales femeninos, fundamentalmente por la predominancia de los valores masculinos; (b) la dificultad para conciliar los tiempos y esfuerzos que demanda una carrera profesional con los destinados al cuidado familiar (tarea atribuida tradicionalmente a la mujer y que representa una fuerte presión sobre el tiempo del que esta dispone<sup>5</sup>); (c) el prejuicio prevaleciente en ciertos ámbitos masculinizados o “machistas”, de que las mujeres tienen menos aptitudes para el mando o menos interés por el desarrollo pro-

<sup>5</sup> La jornada real de trabajo, que comprende el trabajo remunerado más el NO remunerado (trabajo en el hogar), a lo largo del año es el doble para las mujeres que para los hombres. “Desigualdades de Género en el Mercado Laboral”, Ribas Bonet (2004). Universitat de les Illes Balears.

# ¿LABERINTO DE CRISTAL? AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

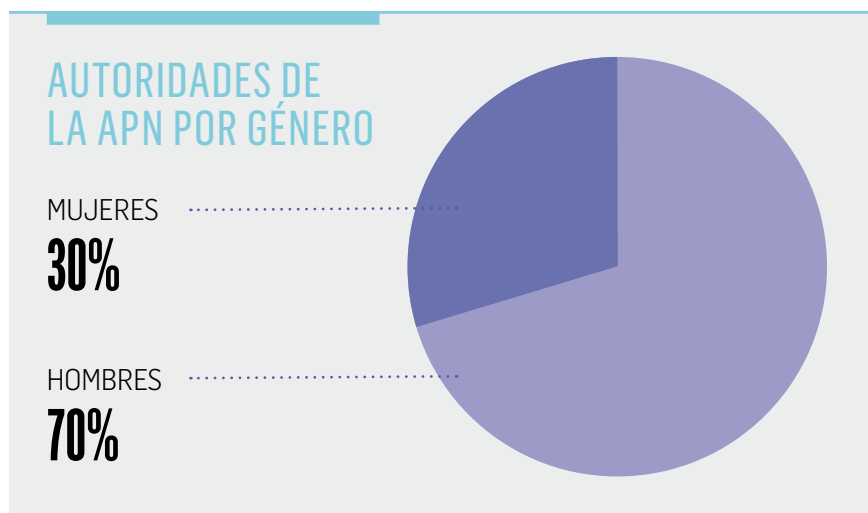
**Gonzalo Diéguez y Agustina Valsangiacomo**

Director y Asistente de Investigación del Programa de Gestión Pública de CIPPEC

fesional (estereotipos de género); y (d) la reticencia de los hombres a ser liderados por una mujer, entre otros. En la actualidad autoras como Alice Eagly, de Northwestern University, y Linda Carly, de Wellesley College renuncian a la teoría del techo de cristal considerando que la misma ya no refleja fielmente la actual realidad de las mujeres y la reemplazan por la “teoría del laberinto”<sup>6</sup>. De esta manera, se reconoce que la mujer ha logrado finalmente traspasar –y cada vez en mayor medida– ese techo invisible que la limitaba, aunque transitando un camino minado de obstáculos que ilustran como “pasadizos del laberinto”.

Por otra parte, también es necesario contemplar que la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral (tanto privado como público) se ha visto acompañada por una división sexual del trabajo que las relega a ciertos ámbitos ocupacionales específicos, habitualmente considerados “femeninos” y poco valorados. Esta segregación de tipo horizontal empuja a las mujeres a desarrollarse en subsectores ocupacionales “feminizados”, que si bien revisten una importancia fundamental para el buen funcionamiento social (como lo son, por ejemplo, la salud y la educación), se caracterizan por ser de tiempo parcial, con salarios bajos y modalidades de contratación precarias.

Si observamos la composición de género de los cargos jerárquicos de los distintos ministerios, además de observar la baja participación femenina en las cúpulas organizacionales,



Fuente: GPS del Estado sobre la base del Boletín Oficial.

podemos ver que su participación es mínima en ministerios cuyas áreas de trabajo son consideradas “masculinas” tales como Defensa (12%), Interior y Transporte (13%), Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (16%) y Economía y Finanzas Públicas (23%). Por su parte, aquellos ministerios con mayor proporción de mujeres en puestos de liderazgo son aquellos que abordan fundamentalmente temáticas sociales como el Ministerio de Desarrollo Social con un 50% de mujeres directivas, y los Ministerios de Educación y Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ambos con un 40% y 42% de autoridades mujeres respectivamente.

La existencia de ambos tipos de segregación ocupacional (vertical y horizontal) dificultan indudablemente el ascenso profesional de las mujeres,

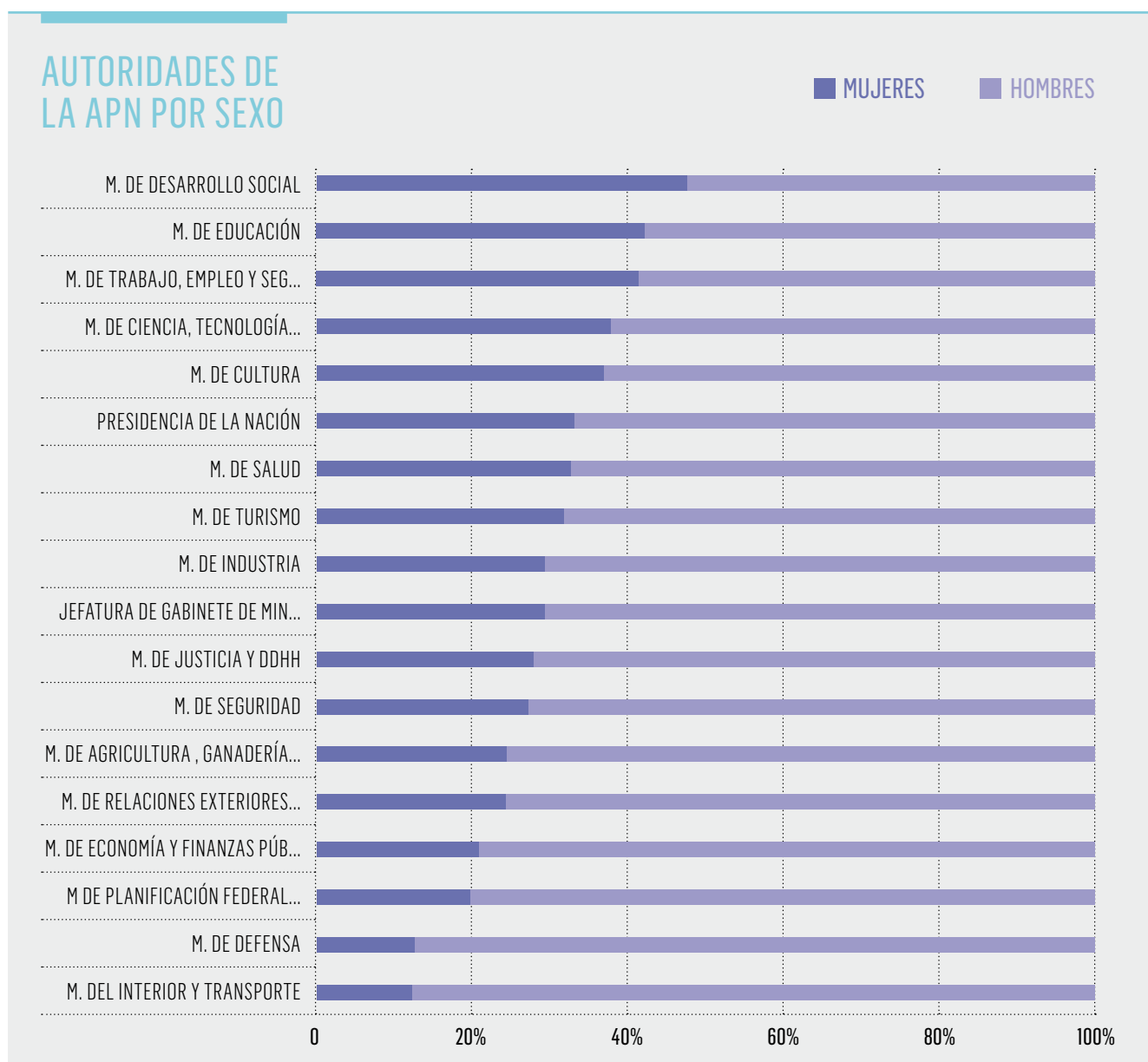
y cuando efectivamente estas logran acceder a posiciones de mando, suele ser en cargos que no poseen relevancia económica o estratégica sustantiva o, en su defecto, se trata de puestos en los que no tienen la oportunidad concreta de ejercer el poder.

Por dichos motivos, lejos de reducir la igualdad de género a la mera autonomía económica de la mujer respecto del hombre y de considerar salvadas la inequidades existentes por el libre acceso de la mujer al mercado laboral, entendemos necesario advertir y dimensionar que aún existen deudas pendientes que sólo podrán ser saldadas con un Estado comprometido con la justicia y la equidad de género, dispuesto a abordar esta tarea desde un enfoque holístico y no desde una dimensión meramente normativa.

<sup>6</sup> “Through the Labyrinth: the truth about how women become leaders” by Alice H. Eagly & Linda L. Carli. Boston: Harvard Business School Press. 2007



EMPLEO PÚBLICO  
Y ALTA DIRECCIÓN



Fuente: GPS del Estado sobre la base del Boletín Oficial.

# EL PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN Y SU DIMENSIÓN REPUBLICANA

**Ricardo Gutiérrez**

Consultor en Administración de las Finanzas Públicas – BID, Banco Mundial

Pronto se cumplirán 25 años de la aprobación de la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional. Primero como asesor del Ministerio de Economía y luego como Secretario de Hacienda la Nación, tuve la responsabilidad de coordinar la elaboración del proyecto de esa norma y junto con Marcos Makón, como Subsecretario de Presupuesto, de perfeccionarlo, discutirlo, promover su aprobación y poner en marcha el esquema organizacional en la materia que aún hoy sigue vigente.

Entre los objetivos de la Ley 24.156 de 1992 planteábamos diseñar e implantar los sistemas administrativos intervinientes en la captación y utilización de los fondos públicos y en su control interno y externo, todo ello soportado por un sistema de información que proporcionara datos útiles para dirigir las finanzas públicas nacionales, realizar la gestión productiva del gobierno y para evaluar la economía, efectividad y eficiencia con que se realizaban tales acciones. Para cada sistema contemplado en la misma (Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Control Interno y Control Externo), la ley señala sus propósitos, identifica su órgano rector, establece las atribuciones de éste e identifica y regula los aspectos normativos básicos de los grandes macro-procesos de cada uno de ellos.

Si bien, el Sistema de Control Interno y Externo previsto en el proyecto de la ley 24.156 estaba acorde con los más modernos y eficaces parámetros mundiales en la materia en ese mo-



mento, su discusión parlamentaria, específicamente en lo que hace a la organización y atribuciones del Control Externo, modificó aspectos sustancial del mismo, que llevaron a una “capitis diminutio” institucional.

Durante el proceso de concepción e implementación de la Ley 24.156, nos guiaba la convicción de que la confianza en la gestión financiera de un gobierno exigía, como condición necesaria para recaudar eficazmente ingresos públicos, mostrar un manejo responsable de los fondos detraídos de la economía nacional, así como la oportuna rendición de cuentas de los mismos. Como decía Carlos Tacchi, recaudador público seño, la gestión financiera pública “es un camino de ida y vuelta” y así hay que concebirla, conceptualizarla e instrumentarla. La captación coercitiva de los recursos por el Estado implica desplazar decisiones privadas de consumo e inversión con miras a financiar la provisión de bienes y servicios pú-



blicos socialmente relevantes y, en tal contexto, debe demostrarse que se logró una mayor eficiencia social con su aplicación que si los mismos hubieran quedado en poder de los individuos y de las empresas.

Desde una dimensión de análisis organizacional, el aparato público es un sistema productivo, es decir, que procesa insumos (recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos) para generar productos que dan (o deberían dar) como resultado un mayor bienestar comunitario. Sin embargo, la identificación de las combinaciones insumo-producto que mejor representan el interés social no es una función exclusiva ni excluyente de las autoridades coyunturalmente electas como representantes. El principio republicano de transparencia impone al gobierno de turno el deber de someter al escrutinio público su organización y operatoria así como los procedimientos relacionados con su toma de decisiones.

**La Ley 24.156 constituyó la base** normativa del actual ordenamiento de la gestión financiera pública argentina, y sobre ella se construyeron varios pilares que tienen que ver con la transparencia y la rendición de cuentas, tal como las Leyes 24.354, de 1994, que crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas; la 24.629, del año 1996, llamada de Segunda Reforma del Estado; la 25.152, del año 1999, de Administración de los Recursos Públicos; y la 25.917, del año 2004, que establece el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. **Gracias a este entramado legal, los presupuestos públicos nacio-**

**nales a partir del correspondiente a 1992 y hasta la fecha** han sido aprobados en tiempo y forma.

Lo anterior no es institucionalmente poco, **el presupuesto público** además de un instrumento de política económica, de programación financiera, de gestión administrativo-financiera y de rendición de cuentas, **es el principal indicador del ordenamiento republicano de un país, en su discusión, aprobación, gestión, rendición y evaluación, deben estar claramente definidos los roles de los tres poderes del Estado.** Durante la gestión que compartimos con Marcos Makón entre los años 1991 y 1996, pese a lo exitosa que la consideramos en materia de modernización de la gestión financiera pública, estimamos erróneamente que habíamos rescatado para siempre la “cultura presupuestaria”. Lamentablemente, mediante la sanción de la Ley 26.124 del año 2006, el Congreso Nacional modificó el art. 37 de la Ley 24.156 delegando en el Jefe de Gabinete de Ministros facultades presupuestarias republicanas propias. Igualmente, el Poder Ejecutivo Nacional avanzó en los últimos años, mediante frecuentes decretos de necesidad y urgencia en modificaciones presupuestarias sustanciales no propias del mismo. La vida republicana exige que el Poder Legislativo rescate estas atribuciones en el manejo del presupuesto público.

La Ley 24.156 ha sido también un modelo de organización financiera en el que se nutrieron la mayor parte de las provincias argentinas para dise-

ñar y aprobar leyes sobre la materia, al igual que varios países de la región latinoamericana.

En los últimos años ha proliferado abundante evidencia internacional sobre la relación que existe entre las denominadas **buenas prácticas gubernamentales** y la mejora en las condiciones socio-económicas de un país. En este marco la **transparencia financiera pública y la rendición de cuentas** puede ser definida como la **exposición exhaustiva, periódica y sistemática de toda información relevante** que deviene, entonces, en un elemento clave de buen gobierno. **En nuestro país, a esto contribuyó y fue punto de partida, sin duda alguna la Ley 24.156.**

La plataforma de **GPS del Estado** ha sido una gran iniciativa de ASAP y CIPPEC. Ambas instituciones aunaron esfuerzos en aquellas disciplinas en las que son líderes reconocidas en Argentina. ASAP, como el principal referente no gubernamental del campo de las finanzas públicas y CIPPEC, como el primer think tank nacional en políticas públicas. Es de esperar que ambas instituciones sigan desarrollando y perfeccionando este importante instrumento de importancia primordial para gobernantes y gobernados por su valor informativo y coadyuvador de la transparencia pública.

Tuve el honor de participar junto a Marcos Makón, Alberto Abad y Fernando Straface en el Comité de Seguimiento Institucional de este primer tramo del proyecto GPS, que realmente lo pienso como esencial de la vida republicana.



# EL GPS DEL ESTADO. UN APORTE VALIOSO Y NECESARIO

**Marcos Makon** - Vicepresidente de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

EL PRESUPUESTO  
Y LAS FINANZAS  
PÚBLICAS

El GPS del Estado constituye una contribución importante desde la Sociedad Civil – representada en este caso por ASAP y CIPPEC - para un mayor conocimiento del funcionamiento del sector público nacional. Aporta una exposición novedosa de su organización, de los recursos humanos y financieros que administra y de los bienes y servicios que produce para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

La vinculación de la estructura organizativa del sector público nacional con el presupuesto financiero, las metas físicas y la asignación de recursos humanos **representa, en efecto, un rompecabezas que esperaba a ser armado. Sus piezas se encontraban desperdigadas en distintos recovecos del vecindario digital. Sin mucha visibilidad ni espíritu didáctico. Parecían estar más bien para cumplir con las formalidades del rito administrativo.**

El relevamiento inicial de la presencia del sector público argentino en las páginas web institucionales arrojó como primera impresión excesivas agregaciones o alta dispersión de la información relevante sobre las estructuras, funciones, responsables, marcos normativos, producción de bienes y servicios, así como sobre la utilización de recursos (humanos y financieros) asignados a cada organismo del Estado y los resultados obtenidos con ellos.

Ese diagnóstico no resulta casual ni sorprendente. La administración pública latinoamericana (y la argentina desde luego también) se ha caracterizado tradicionalmente por un alto formalismo y excesiva atención a los procedimientos orientados al control del uso de los insumos. Se trataban de administraciones hiperreguladas en su funcionamiento que no disponían

de reglas vinculadas con la responsabilidad de las instituciones públicas en la producción de los bienes y la prestación de los servicios demandados por la población. La rendición de cuentas era interna no social.

Pero conforme los Estados fueron creciendo y asumiendo nuevas responsabilidades, ese modelo administrativo comenzó a comportarse como un obstáculo para el desarrollo: el culto al procedimiento empezó a generar pasmosos niveles de ineficacia, ineficiencia y corrupción.

Como inicio de un proceso de modernización se comenzó a fines de los '80 una profunda reestructuración de la administración de recursos para integrarlos con el presupuesto público y hacerlos más transparentes. De esa forma se originó una ola de implementación de los denominados sistemas integrados de administración financiera. Me cupo el honor en 1992, como Subsecretario de Presupuesto de la Nación, de impulsar la elaboración del proyecto de ley que en Argentina materializó esa reforma. Junto a Ricardo Gutiérrez, quien entonces era Secretario de Hacienda, defendimos la iniciativa en el Congreso, vimos nacer la Ley 24.156 y trabajamos 5 años para sentar las bases de un nuevo modelo de administración. Gran parte de la información sobre recursos que esta herramienta proporciona surge de los esquemas (conceptuales e informáticos) pergeñados en ese período.

Por otro lado la sanción de la ley 25.152 que introdujo la figura de los acuerdos programas, constituye el marco normativo básico para la instalación en Argentina del nuevo modelo instrumentado en varios países latinoamericanos, denominado gestión para



resultados, que complementa, integra y potencia los desarrollos alcanzados en materia de administración financiera. La gestión por resultados implica la asignación de responsabilidad a los funcionarios públicos en la programación y rendición de cuentas por los resultados obtenidos con los recursos disponibles.

El GPS del Estado es una contribución útil no tanto por su contenido novedoso (después de todo sus fuentes son íntegramente públicas), sino por el ejercicio de relevamiento, sistematización y presentación amigable de la información consolidada tanto en términos organizativos como de producción y recursos públicos.

El rol del Comité de Seguimiento Institucional, que junto a Alberto Abad, Fernando Straface y Ricardo Gutiérrez tuvo el placer de integrar, fue de acompañamiento metodológico al Equipo de Trabajo conjunto de ASAP y CIPPEC. Al final del primer tramo de este camino puedo decir que el esfuerzo dio sus frutos y que su actualización regular brindará un aporte sustantivo al debate sobre la naturaleza, dimensión, organización y funcionamiento del Estado Nacional.

# EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL



**Gustavo Sibilla** - Director de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

EL PRESUPUESTO  
Y LAS FINANZAS  
PÚBLICAS

Uno de los objetivos de la plataforma de **GPS del Estado** es abordar aspectos presupuestarios del Sector Público Nacional (SPN). En la Tabla 1 se presenta el esquema organizativo de ese universo institucional conforme las definiciones de la Ley 24.156 y del Manual de Clasificaciones Presupuestarias. A lo largo de esta sección adoptaremos el alcance del Sector Público Nacional no financiero (SPNnf).

Mientras que la web de **GPS del Estado** permite explorar varios años, el análisis que se desarrolla a continuación es puntual y compara la ejecución de gastos de un año inicial (2004)

en relación al último valor disponible para cada subsector. La elección de esa línea de base coincide con el cambio de metodología del Sistema de Cuentas Nacionales, habilitando de esa forma mediciones relativas a diferentes agregados macroeconómicos. Los últimos valores de gasto disponibles para la Administración Pública Nacional (APN) corresponden al 31 de diciembre de 2015 y fueron consultados en el sistema SIDIF de la Secretaría de Hacienda, mientras que los de Empresas, Entes, Universidades y Fondos Fiduciarios refieren al ejercicio 2014 y su fuente es la Cuenta de Inversión.



## 1. COMPOSICIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

<b>SECTOR PÚBLICO ARGENTINO</b> (SPA)	<b>SECTOR PÚBLICO NACIONAL</b> (SPN)	<b>NO FINANCIERO</b> (SPNnf)	Administración Nacional (APN)	Administración Central Organismos Descentralizados Instituciones de Seguridad Social	
			Empresas y Sociedades del Estado	Sociedades del Estado	
				Empresas del Estado	
				Sociedades de Economía Mixta	
			Entes Interestaduais	Sociedades Anónimas	
				Empresas Residuales	
				Otros Entes Empresariales	
				Empresas Interestaduais	
			<b>FINANCIERO</b>	Universidades Nacionales	Entes Binacionales
				Fondos Fiduciarios	Otros Entes Interestaduais
		Obras Sociales Estatales			
				Sistema Bancario	
				Sistema Financiero no Bancario	
		<b>SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL</b>			
		<b>SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL</b>			

Fuente: Ley 24.156 y Manual de Clasificaciones Presupuestarias.

# EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

**Gustavo Sibilla** - Director de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

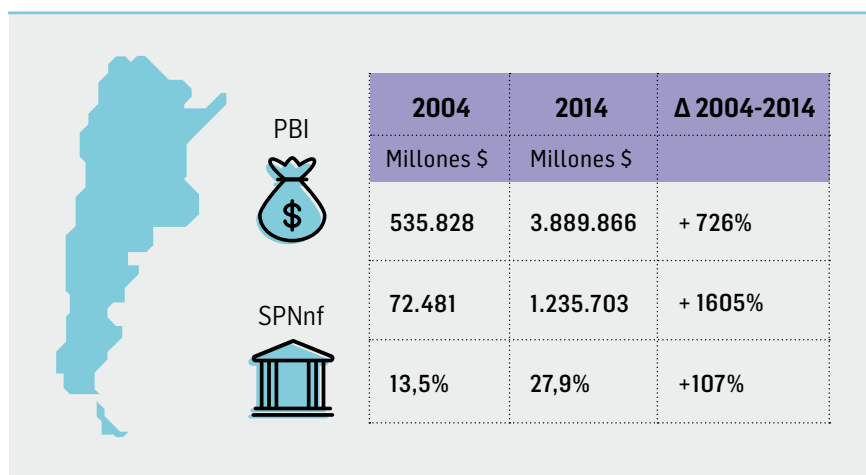
## A. Dimensión del SPNnf

» Entre 2004 y 2014 el gasto del **Sector Público Nacional No Financiero** (SPNnf) pasó de **72.481 millones** de pesos a **1.235.703 millones** (1,23 billones de pesos), habiéndose multiplicado a valores corrientes por un **factor de 16** en el transcurso de 11 años (1604,9%).

» Entre 2004 y 2014 el **Producto Bruto Interno** de la República Argentina (a precios de mercado) pasó de **535.828 millones** de pesos a **4.425.694 millones** (4,42 billones de pesos), habiéndose multiplicado a valores corrientes por un **factor de 7,2** en el período observado (726%).

» Las diferencias de crecimiento entre PBI y SPNnf (726% vs. 1604,9%) derivó en una **duplicación** del **tamaño relativo** del SPNnf, pasando de 13,5% del PBI (2004) a **27,9%** del PBI (2014).

» A pesar del declive de su peso entre inicio y fin del período observado, la **Administración Pública Nacional** (APN) continuó siendo el componente más gravitante del SPNnf pasando de



**61.113 millones** de pesos en 2004 (85,5%) a **953.823 millones** en 2014 (77,2%).

» El componente del SPNnf que registró el crecimiento más acelerado entre 2003 y 2014 fue **Empresas Públicas**, cuyos gastos crecieron 9.210,5%, pasando de **1.351 millones** de pesos a

**125.805 millones** y quintuplicando con ello su participación en la estructura del gasto del SPNnf (de 1,9% a 10,2%).

» El resto de los componentes del SPNnf tuvo crecimientos menores al promedio y resignó en consecuencia participación relativa entre 2004 y 2014.

## 2. DIMENSIÓN DEL SPNnf

En pesos corrientes y porcentaje de PBI

SECTOR PÚBLICO NACIONAL No Financiero	2004		2014		Δ 2004-2014	
	Millones \$	% PBI	Millones \$	% PBI	Millones \$	%
1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (*)	61.113	11,41	953.823	21,55	892.709	1.460,75
2. UNIVERSIDADES NACIONALES	2.601	0,49	40.896	0,92	38.294	1.472,01
3. EMPRESAS PÚBLICAS	1.351	0,25	125.805	2,84	124.454	9.210,53
4. ENTES PÚBLICOS	4.699	0,88	78.073	1,76	73.374	1.561,55
5. FONDOS FIDUCIARIOS	2.717	0,51	37.106	0,84	34.390	1.265,79
<b>TOTAL</b>	<b>72.481</b>	<b>13,53</b>	<b>1.235.703</b>	<b>27,92</b>	<b>1.163.221</b>	<b>1.604,85</b>
<b>PBI pm (millones \$ corrientes)</b>	<b>535.828</b>	<b>100</b>	<b>4.425.694</b>	<b>100</b>	<b>3.889.866</b>	<b>726,0</b>

(\*) Neteado de transferencias con el resto de los subsectores del SPNnf.



A grandes rasgos, mientras que el tamaño de la economía argentina creció nominalmente 7 veces entre 2004 y 2014, el Sector Público Nacional lo hizo en 16 veces, más que duplicando con ello su participación respecto al PBI.

### 3. CONSTRUCCIÓN DEL SPNnf

En pesos corrientes  
y porcentaje

SECTOR PÚBLICO NACIONAL No Financiero	2004		2014		Δ 2004-2014	
	Millones \$	%	Millones \$	%	Millones \$	%
1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (*)	61.113	84,32	953.823	77,19	892.709	1460,7
2. UNIVERSIDADES NACIONALES	2.601	3,59	40.896	3,31	38.294	1472,0
3. EMPRESAS PÚBLICAS	1.351	1,86	125.805	10,18	124.454	9210,5
4. ENTES PÚBLICOS	4.699	6,48	78.073	6,32	73.374	1561,6
5. FONDOS FIDUCIARIOS	2.717	3,75	37.106	3,00	34.390	1265,8
<b>TOTAL</b>	<b>72.481</b>	<b>100</b>	<b>1.235.703</b>	<b>100</b>	<b>1.163.221</b>	<b>1604,9</b>

(\*) Neteado de transferencias con el resto de los subsectores del SPNnf.

## B. Componentes del SPNnf

### B.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (APN)

El Presupuesto General de la Administración Nacional incluye la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social. En conjunto esos tres agrupamientos conforman el universo institucional comprendido en el Proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo Nacional presenta cada año al Congreso Nacional para su estudio y aprobación.

En la Tabla 4 se compara la estructura jurisdiccional de los años 2004 y 2015. Allí se encuentra representada la organización constitucional del Estado, con sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el órgano extra-poder (Ministerio Público).

» Entre 2004 y 2015 se crearon **6 nuevas jurisdicciones** en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional ampliando de 10 a 16 el número de carteras ministeriales. Esas nuevas estructuras implicaron elevar la jerarquía institucional de diversas funciones que hasta entonces venían siendo gestionadas como áreas subordinadas de otras carteras.

» Luego de introducidas las nuevas jurisdicciones, las variaciones más significativas en la **estructura jurisdiccional** de la APN entre 2004 y 2015 han sido:

- El crecimiento en un **116%** del peso relativo de **JGM** que pasó de un gasto de 205 millones de pesos (0,32% APN) a uno de **9.718 millones** (0,69% APN).
- El crecimiento en un **62%** del peso relativo de **MINPLAN** que pasó de un gasto de **5.179 millones** de pesos (8,06% APN) a uno **187.296 millones** (13,08% APN).
- El crecimiento en un **53%** del peso relativo de **MINDES** que pasó de un gasto de **2.436 millones** (3,79% APN) a uno de **83.010 millones** (5,80% APN).
- La reducción en un **68%** del peso relativo de **MINREL** que pasó de un gasto de **710 millones** (1,11% APN) a uno de **4.979 millones** (0,35% APN).
- La reducción en un **67%** del peso relativo de **PRESDENCIA** que pasó de gastar **583 millones** (0,91% APN) a uno de **4.335 millones** (0,30% APN).
- La reducción en un **46%** del peso relativo de **MINDEF** que pasó de un gasto de **4.719 millones** (7,34% APN) a uno de **56.347 millones** (3,94% APN).

# EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

**Gustavo Sibilla** - Director de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

Un **fenómeno notable** por su magnitud ha sido la **duplicación del peso relativo** de la Finalidad Servicios Económicos, que pasó de **6.005 millones de pesos** en **2004** (9,34% APN) a **297.666 millones** en **2015** (20,8% APN), compensando tal crecimiento con **ajustes en las restantes 4 finalidades** (Servicios Sociales, Administración Gubernamental, Servicios de Defensa y Seguridad y Deuda Pública).

## 4. GASTO DE LA APN POR JURISDICCIÓN

En pesos corrientes y porcentaje

JURISDICCIÓN	2004		2015		Δ 2004-2015	
	Millones \$	%	Millones \$	%	Millones \$	%
PODER LEGISLATIVO NACIONAL	460	0,72	10.865	0,76	10.405	2.259,56
PODER JUDICIAL DE LA NACION	825	1,28	15.658	1,09	14.833	1.797,53
MINISTERIO PUBLICO	203	0,32	5.434	0,38	5.231	2.581,56
PRESIDENCIA DE LA NACION	583	0,91	4.335	0,30	3.752	644,03
JEFATURA DE GABINETE	205	0,32	9.923	0,69	9.718	4.744,91
MIN. DEL INTERIOR	3.404	5,30	49.037	3,43	45.633	1.340,75
MIN. DE RELAC. EXTERIORES	710	1,11	4.979	0,35	4.269	600,87
MIN. DE JUSTICIA y DDHH	516	0,80	12.405	0,87	11.889	2.304,41
MIN. DE DEFENSA	4.719	7,34	56.347	3,94	51.628	1.094,14
MIN. DE ECONOMIA	938	1,46	20.415	1,43	19.477	2.076,32
MIN. DE PLANIF. FEDERAL	5.179	8,06	187.269	13,08	182.090	3.515,62
MIN. DE EDUCACION	4.166	6,48	70.247	4,91	66.081	1.586,10
MIN. DE TRABAJO y SEG SOCIAL	25.661	39,92	547.855	38,28	522.194	2.034,94
MIN. DE SALUD	1.689	2,63	33.711	2,36	32.022	1.896,19
MIN. DE DESARROLLO SOCIAL	2.436	3,79	83.010	5,80	80.574	3.307,71
MIN. DE SEGURIDAD			63.974	4,47	63.974	n/c
MIN. DE INDUSTRIA			2.529	0,18	2.529	n/c
MIN. DE AGRICULTURA			12.319	0,86	12.319	n/c
MIN. DE TURISMO			2.320	0,16	2.320	n/c
MIN. DE CIENCIA y TECNOLOGIA			8.974	0,63	8.974	n/c
MIN. DE CULTURA			2.679	0,19	2.679	n/c
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	5.758	8,96	109.609	7,66	103.851	1.803,48
OBLIG. A CARGO DEL TESORO	6.823	10,62	117.331	8,20	110.508	1.619,67
<b>TOTAL</b>	<b>64.275</b>	<b>100</b>	<b>1.431.224</b>	<b>100</b>	<b>1.366.949</b>	<b>2126,71</b>



## 5. GASTO DEVENGADO DE LA APN POR FINALIDAD Y FUNCIÓN

En pesos corrientes  
y porcentaje

FINALIDAD / FUNCIÓN	2004		2015		Δ 2004-2015	
	Millones \$	%	Millones \$	%	Millones \$	%
<b>ADM. GUBERNAMENTAL</b>	<b>4.883</b>	<b>7,60</b>	<b>83.193</b>	<b>5,81</b>	<b>78.310</b>	<b>1.603,80</b>
LEGISLATIVA	375	0,58	8.223	0,57	7.848	2.091,41
JUDICIAL	1.058	1,65	22.868	1,60	21.810	2.061,70
DIRECCIÓN SUPERIOR EJECUTIVA	413	0,64	10.727	0,75	10.314	2.496,32
RELACIONES EXTERIORES	818	1,27	6.551	0,46	5.733	700,86
RELACIONES INTERIORES	1.993	3,10	29.844	2,09	27.851	1.397,11
ADMINISTRACIÓN FISCAL	67	0,10	3.050	0,21	2.983	4.449,51
CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA	57	0,09	1.303	0,09	1.246	2.184,90
INFORMACIONES y ESTADÍSTICAS	101	0,16	628	0,04	527	520,99
<b>SERVICIOS DE DEFENSA Y SEG.</b>	<b>5.201</b>	<b>8,09</b>	<b>78.760</b>	<b>5,50</b>	<b>73.559</b>	<b>1.414,41</b>
DEFENSA	2.582	4,02	27.532	1,92	24.950	966,44
SEGURIDAD INTERIOR	2.007	3,12	42.657	2,98	40.649	2.025,06
SISTEMA PENAL	262	0,41	5.832	0,41	5.571	2.128,71
INTELIGENCIA	350	0,54	2.739	0,19	2.389	682,53
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>42.299</b>	<b>65,81</b>	<b>861.993</b>	<b>60,23</b>	<b>819.693</b>	<b>1.937,85</b>
SALUD	2.624	4,08	56.086	3,92	53.461	2.037,27
PROMOCIÓN y ASIST. SOCIAL	4.498	7,00	22.151	1,55	17.654	392,52
SEGURIDAD SOCIAL	24.746	38,50	611.773	42,74	587.028	2.372,25
EDUCACIÓN y CULTURA	4.196	6,53	98.663	6,89	94.467	2.251,39
CIENCIA y TÉCNICA	894	1,39	20.971	1,47	20.077	2.245,53
TRABAJO	3.911	6,08	6.438	0,45	2.527	64,63
VIVIENDA y URBANISMO	1.138	1,77	30.831	2,15	29.693	2.610,16
AGUA POTABLE y ALCANT.	293	0,46	15.079	1,05	14.786	5.039,68
<b>SERVICIOS ECONÓMICOS</b>	<b>6.005</b>	<b>9,34</b>	<b>297.666</b>	<b>20,80</b>	<b>291.661</b>	<b>4.857,28</b>
ENERGÍA, COMB. y MINERÍA	2.490	3,87	175.261	12,25	172.771	6.937,47
COMUNICACIONES	143	0,22	11.854	0,83	11.711	8.195,34
TRANSPORTE	2.250	3,50	88.887	6,21	86.637	3.849,94
ECOLOGÍA y MEDIO AMBIENTE	74	0,12	3.104	0,22	3.030	4.089,38
AGRICULTURA	327	0,51	7.262	0,51	6.934	2.118,32
INDUSTRIA	110	0,17	6.393	0,45	6.283	5.695,42
COMERCIO, TURISMO y OTROS	86	0,13	4.416	0,31	4.330	5.035,65
SEGUROS y FINANZAS	523	0,81	490	0,03	-34	-6,42
<b>DEUDA PÚBLICA - INT.</b>	<b>5.888</b>	<b>9,16</b>	<b>109.613</b>	<b>7,66</b>	<b>103.725</b>	<b>1.761,61</b>
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	5.888	9,16	109.613	7,66	103.725	1.761,62
<b>TOTAL</b>	<b>64.275</b>	<b>100</b>	<b>1.431.224</b>	<b>100</b>	<b>1.366.949</b>	<b>2126,71</b>

# EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

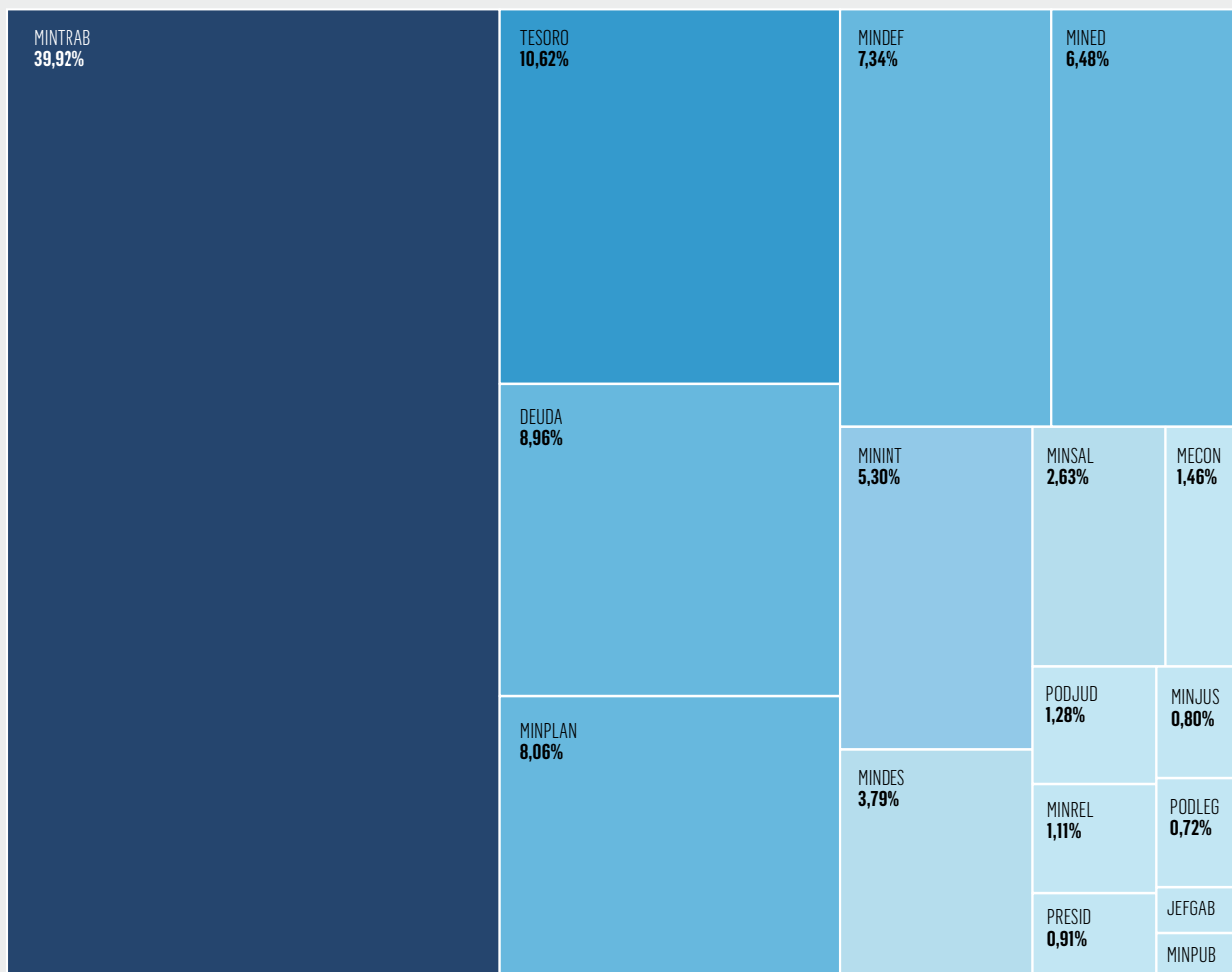
**Gustavo Sibilla** - Director de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

» Dentro de **Servicios Económicos** las funciones que experimentaron el crecimiento más acelerado fueron: **Comunicaciones** que pasó de **143 millones** (0,22% APN) a **11.854 millones** (0,83% APN); **Energía, Combustible y Minería**, de **2.490 millones** (3,87% APN) a **175.261 millones** (12,25% APN); **Industria**, de **110 millones** de pesos (0,17% APN) a **6.393 millones** (0,45% APN); **Comercio y Turismo**, de **86 millones** (0,13% APN) a **4.416 millones** (0,31% APN); **Ecología y Me-**

**dio Ambiente**, de **74 millones** (0,12% APN) a **3.104 millones** (0,22% APN); y **Transporte** de **2.250 millones** (3,5% APN) a **88.887 millones** (6,21% APN). Esta última, en conjunto con Energía, Minería y Combustibles, explican en 2015 el **18,5%** del gasto de la APN frente a un **7,4%** en 2004.

» La finalidad que sufrió la mayor baja relativa fue **Servicios de Defensa y Seguridad** que pasó de **5.201 millones** (8,09% APN) a **78.760 millones** (5,5% APN). Dentro de la

## APN 2004



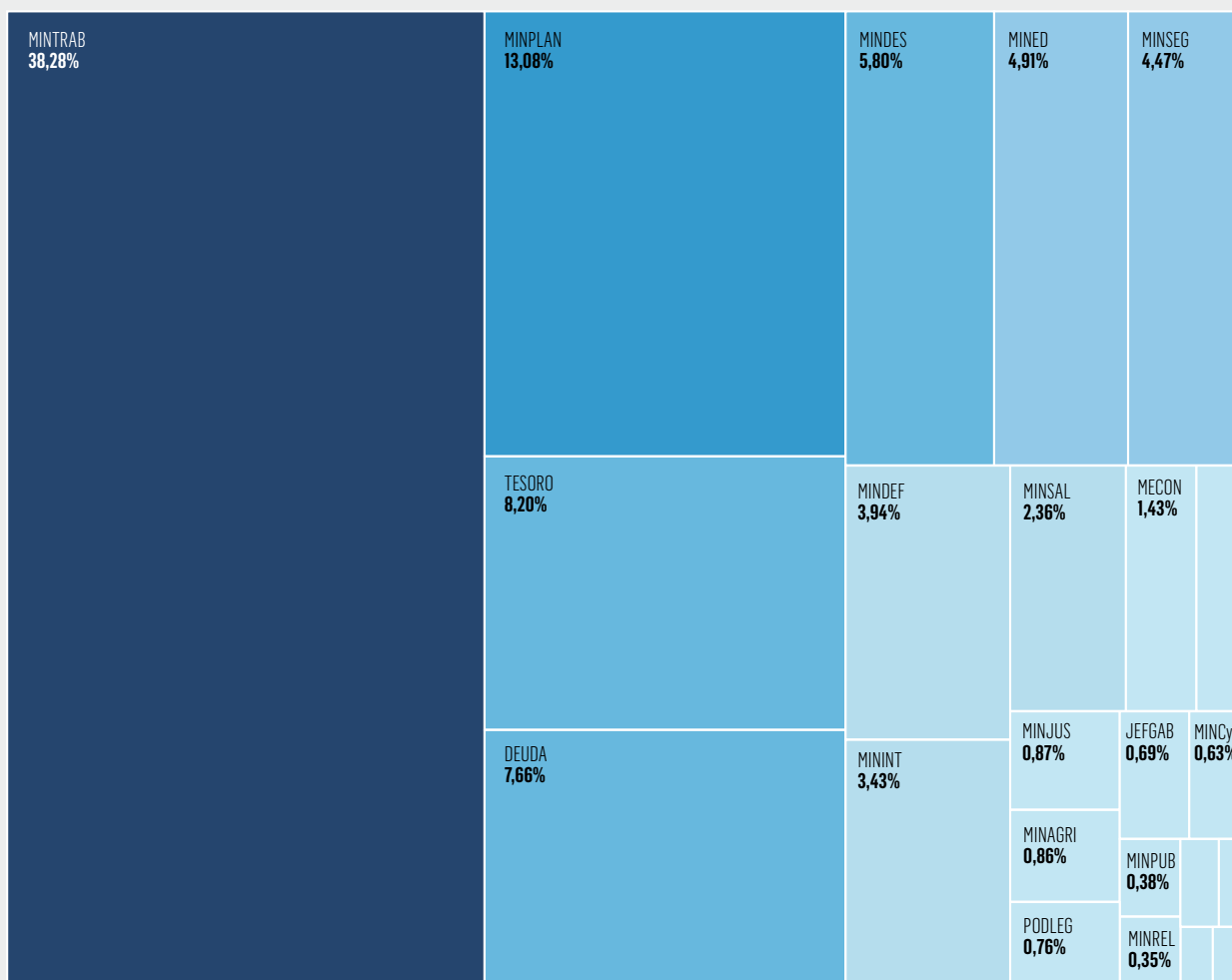


misma, las funciones que experimentaron la merma relativa más pronunciada fueron **Inteligencia** que pasó de **350 millones** (0,54% APN) a **2.739 millones** (0,19% APN); y **Defensa**, de **2.582 millones** (4,02% APN) a **27.532 millones** (1,92% APN).

» La finalidad **Administración Gubernamental** fue la segunda que cedió mayor cuota, pasando de **4.883 millones** (7,6% APN) a **83.193 millones** (5,81% APN). Este

comportamiento se explica principalmente por el rezo- go en la evolución de las funciones de **Informaciones y Estadísticas**, que redujo a un cuarto su peso relativo (de 0,16% a 0,04% APN); **Relaciones Exteriores**, que vio contraído a más de la mitad el suyo (de 1,27% a 0,46% APN); y **Relaciones Interiores**, que resignó un tercio de su participación dentro del total del gasto (de 3,1% a 2,09% APN entre 2004 y 2015).

## APN 2015

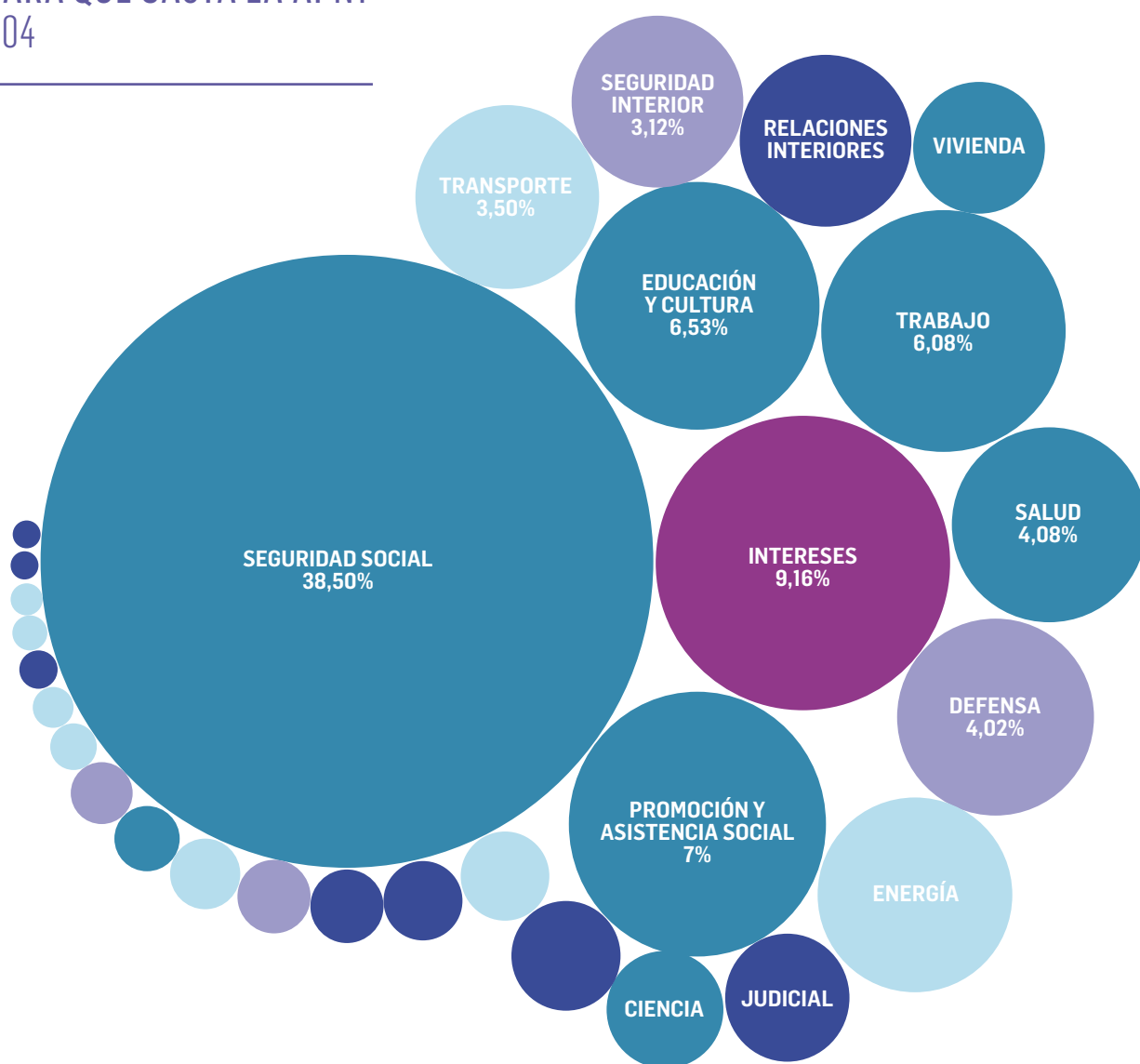




# EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

**Gustavo Sibilla** - Director de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

## ¿PARA QUÉ GASTA LA APN? 2004

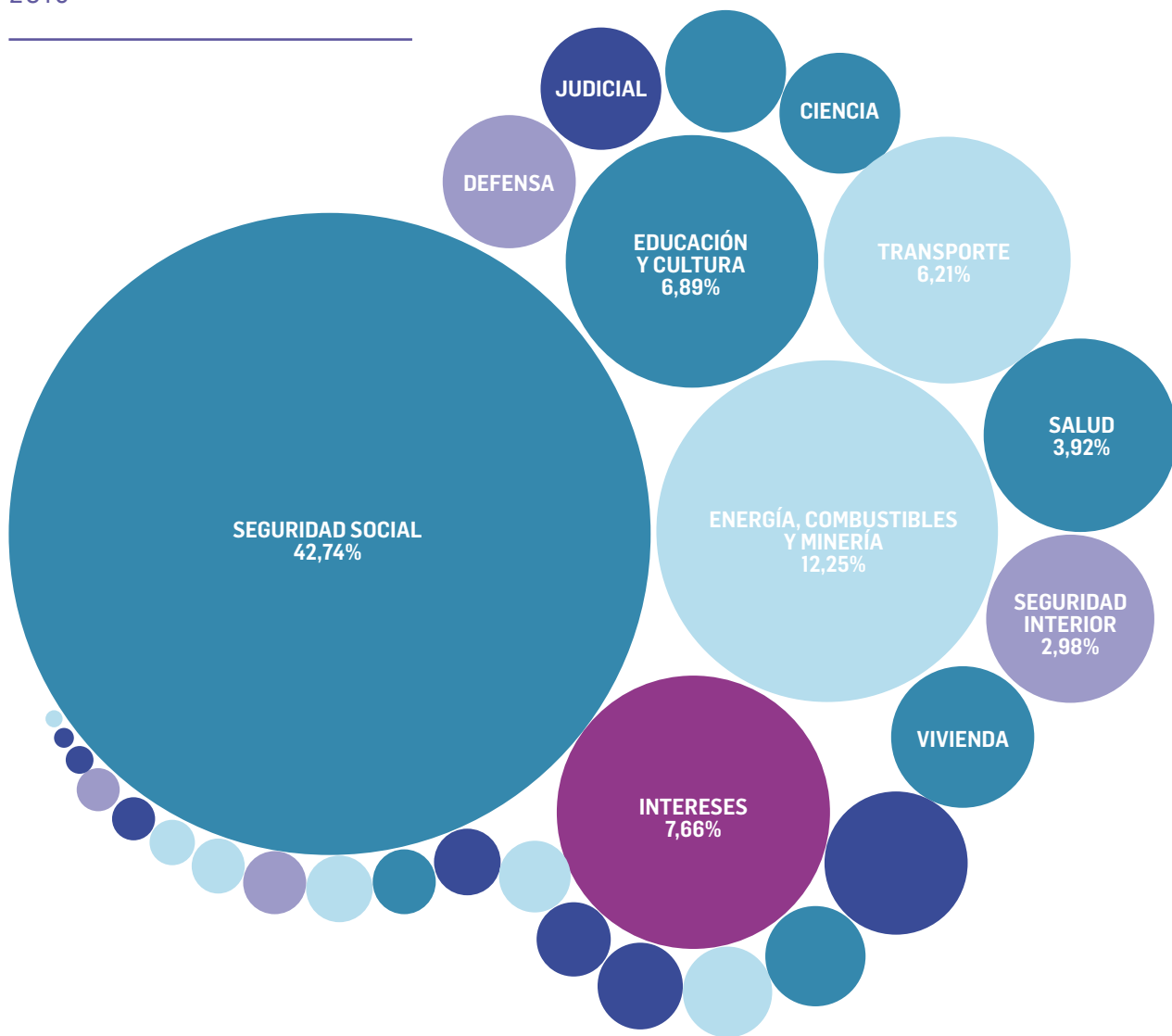


### FINALIDAD





## ¿PARA QUÉ GASTA LA APN? 2015



# EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

**Gustavo Sibilla** - Director de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

## 6. GASTO DEVENGADO DE LA APN POR TIPO

En pesos corrientes y porcentaje

TIPO DE GASTO	2004		2015		Δ 2004-2015	
	Millones \$	%	Millones \$	%	Millones \$	%
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>57.671</b>	<b>89,73</b>	<b>1.271.712</b>	<b>88,85</b>	<b>1.214.041</b>	<b>2.105,11</b>
<b>1. Gastos de Consumo</b>	<b>11.168</b>	<b>17,37</b>	<b>221.387</b>	<b>15,47</b>	<b>210.219</b>	<b>1.882,40</b>
- Remuneraciones	7.788	12,12	161.720	11,30	153.932	1.976,54
- Bienes y Servicios	3.380	5,26	59.667	4,17	56.287	1.665,55
<b>2. Intereses y otras rentas</b>	<b>5.712</b>	<b>8,89</b>	<b>107.301</b>	<b>7,50</b>	<b>101.589</b>	<b>1.778,47</b>
<b>3. Prestaciones de la Seg. Social</b>	<b>21.492</b>	<b>33,44</b>	<b>528.043</b>	<b>36,89</b>	<b>506.551</b>	<b>2.356,90</b>
<b>4. Transferencias Corrientes</b>	<b>19.297</b>	<b>30,02</b>	<b>414.849</b>	<b>28,99</b>	<b>395.552</b>	<b>2.049,81</b>
- Al Sector Privado	8.516	13,25	247.502	17,29	238.986	2.806,38
- Al Sector Público	10.527	16,38	166.291	11,62	155.764	1.479,74
- Al Sector Externo	255	0,40	1.056	0,07	801	314,65
<b>5. Otros</b>	<b>2</b>	<b>0,00</b>	<b>132</b>	<b>0,01</b>	<b>130</b>	<b>6.500,00</b>
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>6.604</b>	<b>10,27</b>	<b>159.513</b>	<b>11,15</b>	<b>152.909</b>	<b>2.315,34</b>
<b>1. Inversión Real Directa</b>	<b>1.667</b>	<b>2,59</b>	<b>31.398</b>	<b>2,19</b>	<b>29.731</b>	<b>1.783,85</b>
<b>2. Transferencias de Capital</b>	<b>3.171</b>	<b>4,93</b>	<b>116.102</b>	<b>8,11</b>	<b>112.931</b>	<b>3.561,29</b>
<b>3. Inversión financiera</b>	<b>1.766</b>	<b>2,75</b>	<b>11.473</b>	<b>0,80</b>	<b>9.707</b>	<b>549,51</b>
<b>TOTAL</b>	<b>64.275</b>	<b>100</b>	<b>1.431.224</b>	<b>100</b>	<b>1.366.949</b>	<b>2126,71</b>

» En relación a la clasificación económica por tipo de gasto destaca en el periodo bajo estudio la **escasa variabilidad** en la composición **corriente/capital**.

» Los **gastos corrientes** resignaron apenas un leve margen de participación (de 89,73% a 88,85% APN) en favor de los gastos de capital (de 10,27% a 11,15% APN).

» Los **gastos de consumo**, en particular, manifestaron una caída del **17,4%** al **15,5%** de APN, debido a una **reducción** en el **peso de las remuneraciones** (de 12,12% a 11,30% APN) y de los bienes y servicios (de 5,26% a 4,17% APN).

» Las **transferencias corrientes**, por su parte, se mantuvieron como el principal componente de gasto (de 30% a 29% APN), habiéndose verificado en su composición un incremento de las efectuadas al sector privado en detrimento de las correspondientes al sector público.

» Las **variaciones más significativas** bajo esta clasificación del gasto han sido:

- El crecimiento en un **64,5%** del peso relativo de **Transferencias de Capital** que pasó de un gasto de **3.171 millones** de pesos (4,93% APN) a uno de **116.102 millones** (8,11% APN).

- El crecimiento en un **10,3%** del peso relativo de **Prestaciones de la Seguridad Social** que pasaron de un gasto de **21.492 millones** (33,44% APN) a **528.043 millones** (36,89% APN).

- La reducción en un **82,5%** del peso relativo de las **Transferencias Corrientes al Exterior** que pasaron de un gasto de **255 millones** (0,40% APN) a **1.056 millones** (0,07% APN).

- La reducción en un **70,9%** del peso relativo de la **Inversión Financiera** que pasó de un gasto de **1.766 millones** (2,75% APN) a **11.473 millones** (0,80% APN).



## B.2. UNIVERSIDADES NACIONALES

Las **universidades nacionales**, si bien organismos descentralizados, no integran el presupuesto nacional, como sucedía hasta principios de la década del '90. Lo que sí incluye el presumpues-

to es el aporte destinado a su financiamiento por parte del Tesoro Nacional, que representa la mayor parte de los recursos de estas instituciones.

» Entre 2004 y 2014 las **Universidades Nacionales** incrementaron su gasto de **2.601 millones** a **40.896 millones** (1472%). Tal dinámica hizo que mientras incrementaban su participación

dentro del PBI de 0,49% a 0,92%, disminuyeran levemente su participación dentro del Sector Público Nacional no financiero desde 3,59% a 3,31%.

» Entre 2004 y 2014 se agregaron **9 nuevas universidades nacionales**, pasando de **39** a **48** en total.

» Las **10 universidades nacionales con mayor gasto** (UBA, UTN, UNC,

## 7. GASTO DEVENGADO POR UNIVERSIDAD

En pesos corrientes  
y porcentaje

UNIV. NACIONAL	2004		2014		UNIV. NACIONAL	2004		2014	
	Millones \$	%	Millones \$	%		Millones \$	%	Millones \$	%
BUENOS AIRES	595,7	22,93	7.597,5	18,58	JUJUY	21,2	0,82	430,5	1,05
TECNOLÓGICA	171,0	6,58	3.675,8	8,99	LA RIOJA	17,2	0,66	423,4	1,04
CÓRDOBA	209,4	8,06	2.790,8	6,82	LA PAMPA	26,3	1,01	417,9	1,02
LA PLATA	156,8	6,03	2.582,2	6,31	QUILMES	22,8	0,88	410,0	1,00
TUCUMÁN	122,0	4,70	1.875,8	4,59	PATAG. AUSTRAL	21,1	0,81	374,2	0,92
ROSARIO	126,4	4,87	1.837,0	4,49	DEL ARTE	18,8	0,73	371,6	0,91
CUYO	106,3	4,09	1.461,7	3,57	S. DEL ESTERO	25,0	0,96	354,6	0,87
SAN MARTÍN	29,5	1,14	1.416,2	3,46	FORMOSA	13,4	0,52	301,4	0,74
LA MATANZA	37,6	1,45	1.147,5	2,81	LANÚS	14,4	0,55	287,1	0,70
NORDESTE	76,9	2,96	1.096,6	2,68	VILLA MARÍA	9,5	0,37	243,1	0,59
SAN JUAN	84,2	3,24	1.068,2	2,61	G. SARMIENTO	14,7	0,57	223,8	0,55
LITORAL	66,1	2,54	985,8	2,41	NOROESTE	1,2	0,05	172,9	0,42
MAR DEL PLATA	58,9	2,27	781,5	1,91	CHILECITO	2,6	0,10	152,8	0,37
SUR	53,3	2,05	717,1	1,75	COMAHUE	63,5	2,44	0,0	0,00
LA PATAGONIA	43,9	1,69	685,8	1,68	MIGUEL LILLO	4,0	0,00	0,0	0,00
3 DE FEBRERO	18,5	0,71	679,3	1,66	RIO NEGRO			264,2	0,65
SAN LUIS	51,5	1,98	632,8	1,55	CHACO AUSTRAL			260,8	0,64
RÍO CUARTO	55,1	2,12	600,4	1,47	AVELLANEDA			238,8	0,58
CENTRO	41,5	1,60	599,5	1,47	A. JAURETCHE			192,6	0,47
MISIONES	41,5	1,60	595,2	1,46	MORENO			123,3	0,30
SALTA	43,3	1,67	571,6	1,40	T. DEL FUEGO			112,3	0,27
L. DE ZAMORA	46,1	1,77	551,1	1,35	OESTE			65,7	0,16
ENTRE RÍOS	31,9	1,23	488,8	1,20	VILLA MERCEDES			22,4	0,05
CATAMARCA	29,2	1,13	478,8	1,17	JOSÉ C. PAZ			63,0	0,15
LUJÁN	28,9	1,11	472,2	1,15	<b>TOTAL</b>	<b>2.601,4</b>	<b>100</b>	<b>40.895,8</b>	<b>100</b>

# EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

**Gustavo Sibilla** - Director de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

## 8. GASTO DEVENGADO POR EMPRESA

En pesos corrientes y porcentaje

EMPRESA	2004		2014	
	Millones \$	%	Millones \$	%
NASA	306	22,68	8.573	6,81
EBISA	159	11,79	21	0,02
LOTERÍA NAC.	100	7,37	807	0,64
INDER (e.l.)	76	5,60	39	0,03
TELAM	57	4,22	519	0,41
ADM. GRAL. PUERTOS	54	4,03	504	0,40
DIOXITEK	31	2,29	382	0,30
YMAD	19	1,43	1.213	0,96
COVIARA	15	1,12	132	0,10
SRT UNC	12	0,90	121	0,10
EDUC.AR	3	0,24	428	0,34
LT10 UNL	2	0,15	15	0,01
EDCADASSA	123	9,09		
SIST. NAC. MEDIOS PUB.	89	6,61		
FERROCARRIL BELGRANO	85	6,29		
LAFSA	79	5,82		
RESIDUALES	69	5,11		
INTERCARGO	56	4,13		
BANADE	8	0,57		
C.N.A. y S.	3	0,25		
FEMESA	2	0,15		
ENCOTESA	1	0,07		
COM. BS AS-COLONIA	1	0,05		
P.T.CONSTITUYENTES	1	0,04		
ENARSA			62.274	49,50%
AySA			12.168	9,67%
YCRT			4.123	3,28%
ADM. RR.HH. FERR.			7.189	5,71%
CORREO OFICIAL			6.631	5,27%
OP.FERROV.			5.097	4,05%
ARSAT			3.964	3,15%
ADIF			3.549	2,82%
FADEA			2.370	1,88%
RESIDUALES			2.293	1,82%
RTA			1.887	1,50%
BELGRANO CARGAS			976	0,78%
VENG			524	0,42%
TELAM (e.l.)			6	0,00%
ATC (e.l.)			1	0,00%
TANDANOR			S/D	S/D
<b>TOTAL</b>	<b>1.351</b>	<b>100</b>	<b>125.805</b>	<b>100</b>



UNLP, UNT, UNR, UNCU, UNGSM, UNLM, UNE) han erogado en 2014 la suma de **25.481 millones** correspondiendo al **62,31%** del total de gasto del sistema. Ese nivel de concentración se mantiene prácticamente inalterado desde 2004 cuando ese mismo conjunto explicaba el 62,82%

### B.3. EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO

El Presupuesto Nacional incluye las transferencias que se realizan a las Empresas y Sociedades del Estado. Los Presupuestos de estos organismos no forman parte del Presupuesto de la Administración Nacional, sino que tienen individualidad propia.

La Ley de Administración Financiera posee un capítulo específico destinado al régimen presupuestario de las empresas y sociedades del estado. En él se dispone que es competencia de la máxima autoridad ejecutiva de las empresas y sociedades del estado aprobar el proyecto de presupuesto anual de su gestión y remitirlo a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de setiembre del año anterior al que registrará. Los proyectos deben expresar políticas generales, lineamientos específicos; contener los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y deben permitir la determinación de los resultados operativo, económico y financiero previstos.

La Oficina Nacional de Presupuesto analiza los proyectos de presupuesto remitidos por las empresas y, atendiendo los objetivos generales de la política macroeconómica, aconseja ajustes o propone su aprobación al Poder Ejecutivo Nacional, quién la perfecciona antes del 31 de diciembre de cada año, pudiendo delegar esa atribución en el Ministerio de Economía.

Las **Empresas y Sociedades del Estado** han sido el **componente del SPNnf que más creció** entre 2004 y 2014, habiendo registrado una evolución de 9.210% frente a un crecimiento promedio del SPNnf de 1604%. Esta dinámica condujo a que su volumen nominal de gasto subiera de **1.351 millones a 125.805 millones** y a que en términos agregados, pasaran de representar un 0,25% a un 2,84% del PBI, y en relación a APN quintuplicaran su participación desde un 1,86% a un 10,2%.

» En 2004 existían **24 empresas y sociedades del estado** de las que en 2014 solo quedaban 12 funcionando. A estas últimas se sumaron 16, creadas de origen o reestatizadas, que en total erogaron en 2014 un monto de 113.051 millones, equivalente a un 90% del gasto total del subsector.

### B.4. ENTES PÚBLICOS

El subsector **Otros Entes del Sector Público Nacional** está conformado por los presupuestos de organismos que no se incluyen en el presupuesto de la Administración Nacional.

El tratamiento presupuestario de los

Entes es similar al establecido por el Capítulo III del Título II de la Ley 24.156 para las Empresas y Sociedades del Estado, siendo responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional la aprobación de sus presupuestos.

### B.5. FONDOS FIDUCIARIOS

A partir de la Ley 24.441, que estableció en 1995 el marco normativo de la figura del fideicomiso, se constituyeron **Fondos Fiduciarios** integrados mediante la transferencia de bienes y/o fondos correspondientes total o parcialmente a entidades y/o jurisdicciones que dependen del Poder Ejecutivo.

## 9. GASTO DEVENGADO POR ENTE

En pesos corrientes y porcentaje

ENTE	2004		2014	
	Millones \$	%	Millones \$	%
AFIP	1.641	34,92	22.318	28,59
INSSyJP	2.941	62,59	53.629	68,69
INCAA	67	1,43	727	0,93
INYERBA	6	0,12		
SAFJP	44	0,94		
SBPFA			1.393	1,78
UEST Yacyretá			5	0,01
<b>TOTAL</b>	<b>4.698</b>	<b>100</b>	<b>78.073</b>	<b>100</b>

# EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

**Gustavo Sibilla** - Director de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

EL PRESUPUESTO  
Y LAS FINANZAS  
PÚBLICAS

tivo Nacional.

La Ley 25.152 denominada "de Solvencia Fiscal" determinó en 1999 la inclusión en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional de los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios.

Dada la complejidad presupuestaria de los citados fondos, el presupuesto del año 2001 dispuso, como régimen transitorio, que el Jefe de Gabinete de

Ministros aprobara sus presupuestos juntamente con la distribución de los créditos presupuestarios para ese ejercicio.

Para el ejercicio 2002 se incluyeron en la Ley de Presupuesto los flujos financieros y usos de los fondos fiduciarios como un componente diferenciado del Presupuesto de la Administración Nacional. Asimismo, en el articulado de Ley se estableció la metodología de modificaciones presupuestarias

de los mismos, reservando al Ministerio de Economía la aprobación de aquellas modificaciones que impliquen alteración con signo negativo del resultado económico o financiero, o el incremento del endeudamiento autorizado. Además, se estableció la obligatoriedad de informar las ejecuciones presupuestarias y financieras mensuales y producir la información contable anual para su inclusión en la cuenta de inversión del ejercicio.

## 10. GASTO DEVENGADO POR FONDO

En pesos corrientes  
y porcentaje

FONDO	2004		2014	
	Millones \$	%	Millones \$	%
INFRAESTRUCTURA HÍDRICA	177	6,52	2.025	5,46
GAS RESIDENCIAL	132	4,86	378	1,02
INFRAESTRUCTURA REGIONAL	103	3,79	173	0,47
TRANSPORTE ELÉCTRICO	78	2,87	2.202	5,94
PROMOCION C&T	25	0,92	91	0,25
CAPITAL SOCIAL	7	0,26	57	0,15
BICE	7	0,25	0	0,00
PROM. GANAD. OVINA	4	0,13	46	0,12
FONAPYME	0	0,00	2	0,01
FOGAPYME	0	0,00	0	0,00
RECONSTR. EMPRESAS	-3	-0,12	224	0,60
INFRAESTRUCTURA VIAL	1512	55,66		
DESARROLLO PROV.	675	24,86		
SIST. INFRA. TRANSP.			29.943	80,80
GAS LIC. RESIDENCIAL			1.920	5,18
PROM. SOFTWARE			44	0,12
REFIN. HIPOTEC.			3	0,01
<b>TOTAL</b>	<b>2.716</b>	<b>100</b>	<b>37.060</b>	<b>100</b>

# BREVES REFLEXIONES ACERCA DEL ESTADO QUE TENEMOS

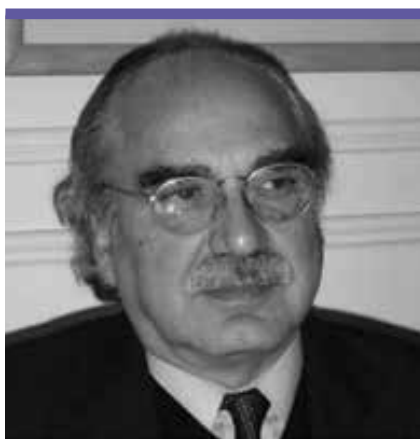


REFLEXIONES

**Roberto Martínez Nogueira**

Managing Director en Grupo CEO

Considero extremadamente interesante y valiosa la elaboración de un instrumento que permita: a) apreciar la situación del aparato público en sus estructuras y planteles, b) enriquecer la calidad del debate público sobre el estado, c) adoptar decisiones



mejor informadas sobre políticas públicas, d) hacer más comprensible las problemáticas del estado y del gobierno a los diferentes actores sociales.

La información relevada permite formular algunas reflexiones.

La primera se refiere a la muy baja persistencia de los arreglos gubernamentales y la escasa atención que han recibido históricamente los modelos de organización y de gestión del estado argentino. Por cierto, este hecho remite a los atributos de inestabilidad, lucha intensa por el control de los mecanismos de decisión y carácter inorgánico de las políticas adoptadas sobre gestión pública que han conducido a un estado pobre en sus capacidades efectivas, sin memoria y con reducción sistemática de los recursos analíticos movilizados en los procesos de política pública. Una segunda reflexión se refiere a la complejidad del aparato estatal. Su excesiva diferenciación estructural es un reflejo de la segmentación de sus políticas y de su baja estabilidad. La ausencia de mecanismos que aseguren la coherencia y la coordinación de las políticas públicas forma parte de las evidencias de debilidad de las visiones integrales que den sentido al desempeño de las funciones estatales, así como de los actores que las promuevan.

Las políticas deberían estar orientadas por apreciaciones compartidas de las contribuciones de las unidades que conforman la estructura de gobierno en el marco de conjuntos articulados de objetivos que cuenten con legitimidad política y viabilidad social, técnica y de gestión. Esta es una tarea que debe movilizar capacidades políticas y de gestión que, por supuesto, están en mutua dependencia en escenarios que son campos de disputa con múltiples incer-

tidumbres y conflictos. Esto conduce a la tercera reflexión: la planificación y los ámbitos de información y análisis son requisitos para que las instancias de formulación, seguimiento de la implementación y evaluación de resultados e impactos puedan desplegar capacidades de anticipación y adecuación para que las políticas satisfagan exigencias de rigurosidad, flexibilidad, eficiencia y efectividad. De la evidencia disponible surge que estos ámbitos son inexistentes o irrelevantes por sus contribuciones.

Una cuarta reflexión está también asociada a las consecuencias de **la excesiva segmentación**. Esta **favorece el desarrollo de una gran multiplicidad y diversidad de las percepciones y definiciones de los problemas a los que las políticas se dirigen**, así como de una variedad de perspectivas que se movilizan en torno a cuestiones con causalidades crecientemente complejas y difusas, **haciendo al estado más vulnerable a las apropiaciones particularistas**. Por otra parte, esta complejidad dificulta la atribución de las contribuciones efectivas de distintos instrumentos de política e inhibe un adecuado control social de las decisiones públicas y un aprendizaje riguroso de su aplicación. De ahí nace una de las paradojas no resueltas ni por la práctica estatal ni por los abordajes teóricos que intentan resolverla y que se refiere a la descentralización y las tensiones permanentes entre discrecionalidad delegada y autoridad jerárquica, entre eficiencia local y efectividad agregada y entre naturaleza diversa y multidimensional de los problemas y el carácter específico de los instrumentos para atenderlos. Esta paradoja suele tener resolución parcial y en gran medida a aleatoria, exigiendo por ello miradas comprensivas para la comprensión de la complejidad y para el diseño de intervenciones adecuadas.

Los planteles de personal merecen una reflexión adicional. Por cierto, de la información disponible se desprende la ausencia de una política de recursos humanos con orientación finalista, es decir, conforme a sus contribuciones previstas en el marco del diseño de las políticas públicas y del aparato estatal. Si una característica señalada es la debilidad de las capacidades analíticas, es imperioso contar con orientaciones, mecanismos, reglas y capacidades de gestión para aprovechar el talento localizado en el estado y en la sociedad. En otros términos, profesionalizar la gestión pública, pero poniendo el foco en las capacidades para realizar contribuciones significativas en el marco de objetivos y medios definidos para cada organización pública y que faciliten la coherencia de las políticas y la coordinación de su implementación, institucionalizando mecanismos de evaluación y revisión con participación social.



# MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARA FORTALECER EL CONTRATO SOCIAL

REFLEXIONES

**Alberto Abad**

Comité de Seguimiento Institucional CIPPEC-ASAP

En el Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de prácticas por las cuales las organizaciones estatales y los servidores públicos informan y explican sus actos a los ciudadanos y a otras instituciones públicas. En los últimos años, el Sector Público Nacional registró un importante crecimiento en su dotación de recursos, pero el ejercicio de la rendición de cuentas hacia el ciudadano no avanzó con el mismo ritmo e intensidad. Esta situación debilita el pacto social entre los gobernantes y los ciudadanos.

La rendición de cuentas es un ejercicio que contribuye a fortalecer el pacto social y, con ello, el régimen democrático. **La rendición de cuentas es la contrapartida obligada de los gobernantes con los ciudadanos sobre por qué, para qué y cómo, los funcionarios llevan adelante las acciones gubernamentales.** Existe un contrato social implícito entre el Estado y los de sus ciudadanos, que establece intrínsecamente una relación de derechos y deberes entre partes.

Ahora bien, el diseño de los mecanismos de rendición de cuentas del SPN tiene sustento institucional y normativo. En este sentido el SPN cuenta con entes y organismos públicos responsables de promover la rendición de cuentas. Por ejemplo, la Auditoría General de la Nación, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (dependiente del procurador general de la nación dentro del ministerio público), la Sindicatura General de la Nación, la Oficina Anticorrupción, además de Órganos de Regulación y Control. En términos normativos, sin lugar a dudas la Ley 24.156 o Ley de Administración Financiera contribuyó a fortalecer la rendición de cuentas, a través de la exposición y periódica de información relevante sobre la administración de los fondos públicos.

A pesar de que Argentina cuenta con un andamiaje institucional y legal considerablemente robusto, cuando se analiza el desempeño los resultados, se observa que estos resultados, poco tienen que ver con el diseño. Por ejemplo, de acuerdo al Índice de Presupuesto Abierto la Argentina se ubica en el puesto 25, dentro entre los países que brindan al público información presupuestaria limitada, muy por detrás de otros países de la región como Brasil, Perú y México. En Argentina, los ciudadanos cuentan con poca información sobre las acciones gubernamentales y, al mismo tiempo es dificultoso acceder a la información porque esta se encuentra fragmentada y diseminada en diferentes organismos estatales.

Esta situación puede ser explicada por una suerte de naturalización de la gestión del sector público en “estado de emergencia”, la gestión se focaliza mucho más en el *qué* y no tanto en el *cómo*, desvalorizando los procedimientos establecidos.

Por otra parte, hay escasos ejemplos de sanciones institucionales efectivas motivadas por el incumplimiento de normativas y, al mismo tiempo, un desconocimiento generalizado del ciudadano de sus derechos y de los instrumentos disponibles para solicitar la rendición de cuentas de los gobernantes.

Es precisamente por ello que GPS del Estado constituye un gran aporte para la ciudadanía. En este sentido, este proyecto es una herramienta construida desde la sociedad civil - CIPPEC y ASAP - que contribuye a mejorar el conocimiento del Sector Público Nacional, brindando información muy valiosa en términos de estructura organizacional, recursos humanos, presupuestarios y de la producción de bienes y servicios que realiza el Sector Público Nacional. Si bien GPS del Estado es un aporte significativo desde la sociedad civil,



es el Estado el responsable de fortalecer la relación con el ciudadano y la rendición de cuentas es un ejercicio o práctica fundamental para sustentar y promover el contrato social.

La rendición es más una cuestión de compromiso de los gobernantes para con los ciudadanos que la necesidad de capacidades técnicas o de recursos para llevarla adelante. Para desarrollar un sistema de rendición de cuentas es necesario generar, simplificar y difundir el acceso a la información pública. En este sentido, las tecnologías de la información y comunicación son un instrumento que puede acompañar su rápido desarrollo. A su vez, se debe replantear la capacidad de control técnico y político del poder legislativo, así como también fortalecer el sistema público de planificación y gestión.

De esta manera, la rendición de cuentas podría constituirse en una práctica habitual dentro de las instituciones públicas. Este es el camino para fomentar el vínculo con el ciudadano, brindar confianza y contribuir a sustentar y promover el contrato social. Fortalecer el régimen democrático no solo debe limitarse a la cuestión electoral, por el contrario, el Estado es la plataforma sobre la cual la política debe estar al servicio del ciudadano, porque en última instancia es este el que lo instituye y legitima.

Agradecemos la colaboración  
del Grupo Banco Provincia,  
Banco Ciudad y Deloitte  
cuyo aporte hizo posible esta  
publicación.





CIPPEC<sup>FP</sup>

**asap** | Asociación Argentina de Presupuesto  
y Administración Financiera Pública



---

GPS DEL  
ESTADO