

ITENSEN

Informe trimestral
de la estructura
del Estado Nacional

Año 1 • N°.1 • Mayo 2020

**Caracterización de la estructura
del Estado argentino,
Administración Pública Nacional año 2020**

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

ITESEN: Informe trimestral de la estructura del Estado Nacional

DIRECCIÓN DEL PROYECTO ITESEN

Juan I. DOBERTI, Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP

COMITÉ EDITORIAL

Ana CASTELLANI, Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mariano BOIERO, Subsecretario de Gestión y Empleo Público

Alejandro M. ESTEVEZ, Subsecretario INAP

Beatriz ANCHORENA, Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional

María Cristina COSAKA, Directora Nacional de Gestión de Información y Política Salarial

REDACCIÓN

Lucas Daniel IRAMAIN

EDITORIAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Av. Roque Sáenz Peña 511 (of. 523), C1035AAA,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.
Teléfono: +54 11 4343 9001, interno: 5570
dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2684-0316

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

ITESEN y su contenido se brindan bajo una Licencia *Creative Commons* Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de ITESEN no puede utilizarse con fines comerciales.

Se terminó de imprimir en Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público,
Jefatura de Gabinete de Ministros.

Av. Roque Sáenz Peña 511, C1035AAA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Mayo 2020.

Año 1 • N.º 1 • Mayo 2020

Caracterización de la estructura del Estado argentino, Administración Pública Nacional año 2020

Introducción

El informe sobre la estructura del Estado argentino, es una publicación elaborada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación, dependiente de la Jefatura de Gabinete Ministros, con el propósito de brindar información válida y confiable sobre la Administración Pública Nacional y sus organismos dependientes.¹ El informe se encuentra a cargo de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), a partir, en lo esencial, de los datos oficiales que surgen de la Base Integrada de Mapa del Estado (BIME) sobre la base del Boletín Oficial de la República Argentina (Agencia de Acceso a la Información Pública, sin fecha).

El presente documento procura efectuar una caracterización y análisis de la estructura orgánica del Estado argentino, en particular de la Administración Pública Nacional (en adelante APN) emergente de la asunción de las nuevas autoridades gubernamentales a nivel país a partir del 10 de diciembre de 2019.

Una adecuada descripción y análisis de la estructura de la APN resultan significativos, dado que se trata de las jurisdicciones estratégicas y fundamentales en materia de organización, funcionamiento y desenvolvimiento del poder estatal a través de las diferentes gestiones gubernamentales. En efecto, no sólo se trata de caracterizar formalmente dicha estructura, sino también de proveer ciertos elementos de juicio que coadyuven con el ulterior análisis de las políticas públicas concretas que cada área y/o repartición diseña, implementa, monitorea o evalúa. El propósito último es de dar cuenta, de manera cabal, de los objetivos centrales de cada elenco gubernamental, de su orientación estratégica, sus diagnósticos, la agenda de temas esenciales que aborda, las cuestiones problemáticas a resolver y los paquetes de medidas que instrumenta a tal efecto. El informe proporciona elementos para analizar y reflexionar en torno a las consecuencias de dichas medidas, sus impactos diferenciales según los distintos sectores y actores sociales, las diferentes regiones, las diversas coyunturas, etc. En otras palabras, brinda herramientas que permiten ponderar, entre otras cuestiones de relevancia social y política, el peso relativo y específico de cada área de gobierno, identificar quiénes son sus principales interlocutores en la sociedad civil (ya sean aliados o adversarios), determinar el grado de complementación, colaboración o conflicto con ciertos sectores y actores sociales y políticos, y establecer un mapa de los agentes, sectores y regiones que eventualmente se pueden beneficiar o perjudicar relativamente con la puesta en marcha de un programa de gobierno en general y de ciertas políticas públicas concretas en particular. A su vez, el informe sobre la estructura orgánica del Estado consta de dos secciones: una permanente, en la que, a partir de la información disponible más reciente sobre la base de datos del BIME, se caracteriza la APN y sus organismos dependientes en función de ciertas variables e indicadores cuantitativos que refieren, entre otras cuestiones, a la cantidad de reparticiones por jurisdicción y la composición interna de cada una de ellas²; y otra sección que varía de acuerdo con la edición, en la que se profundiza en el análisis de una cuestión específica.

En este primer informe se efectúa un análisis comparativo de la estructura de la APN bajo la gestión gubernamental de la alianza Cambiemos (en especial su radiografía al comienzo de la mis-

¹ Se entiende por Administración Pública Nacional a la Administración Central, los organismos desconcentrados, organismos descentralizados y otros entes del Sector Público Nacional, entendiendo por éstos a las entidades comprendidas en los incisos b, c y d del artículo 8 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional. Por lo tanto, este informe no incluye a otros poderes del Estado, tales como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, ni tampoco a provincias y municipios.

² En esta ocasión el desglose de la estructura orgánica de la APN, en rigor de la Administración Central, alcanza el nivel de las Subsecretarías en virtud de la información disponible hasta el momento en la BIME.

ma en diciembre de 2015) y el actual gobierno del Frente de Todos (que asumió sus funciones en diciembre de 2019). En este último punto, la comparación versa sobre ciertos contrastes en materia de estructuras entre ambas administraciones, las cuales, como se dijo anteriormente, son susceptibles de traducirse en encuadres ideológicos y lineamientos de políticas públicas muy disímiles (v.g. el conferirle o quitarle el estatus y jerarquía de ministerio a las carteras de Salud y de Trabajo, por citar sólo un ejemplo, con las concomitantes implicancias en materia de relevancia social y presupuestaria). En cuanto a la información utilizada en este informe, cabe señalar que la misma, tal como mencionó más arriba, se desprende de los datos proporcionados por la BIME con vigencia hasta el 15 de abril de 2020.³

La caracterización de la estructura de la APN a comienzos del año 2020

En una primera aproximación cabe señalar que, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Nacional de 1994 y a las modificaciones realizadas a la Ley de Ministerios, en la actualidad existen 22 jurisdicciones en el ámbito de la APN, incluidas la Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros (Cuadro 1).

Cuadro 1: Jurisdicciones y funcionarios de la Administración Pública Nacional (Argentina, año 2020)

Jurisdicción	Funcionario a cargo
Presidencia de la Nación	Dr. Alberto Ángel Fernández
Jefatura de Gabinete de Ministros	Lic. Santiago Andrés Cafiero
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Ing. Agr. Luis Eugenio Basterra
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Sr. Juan Cabandié
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Dr. Roberto Carlos Salvarezza
Ministerio de Cultura	Prof. Tristán Bauer
Ministerio de Defensa	Ing. Agustín Oscar Rossi
Ministerio de Desarrollo Productivo	Dr. Matías Sebastián Kulfas
Ministerio de Desarrollo Social	Lic. Daniel Fernando Arroyo
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Arq. María Eugenia Bielsa
Ministerio de Economía	Dr. Martín Maximiliano Guzmán
Ministerio de Educación	Dr. Nicolás Alfredo Trotta
Ministerio del Interior	Dr. Eduardo Enrique De Pedro
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Dra. Marcela Miriam Losardo
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Dra. Elizabeth Victoria Gómez Alcorta
Ministerio de Obras Públicas	Dr. Gabriel Nicolás Katopodis
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Ing. Agr. Felipe Carlos Solá
Ministerio de Salud	Dr. Ginés González García
Ministerio de Seguridad	Dra. Sabina Andrea Frederic
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Dr. Claudio Omar Moroni

³ En ese sentido, es dable aclarar que la BIME se halla en permanente proceso de análisis, actualización y consolidación. En efecto, con posterioridad a la entrada en edición y publicación de este informe se produjo una nueva actualización de los datos de la BIME fechada el 23 de abril de 2020, por lo cual existen unas ligeras discrepancias de detalle entre la información consignada en esta base de datos y el presente informe. No obstante, ello no altera en lo sustancial la caracterización y el análisis aquí proferidos; lo cuales se basan en grandes tendencias indicativas de la configuración general de la APN.

Jurisdicción	Funcionario a cargo
Ministerio de Transporte	Sr. Mario Andrés Meoni
Ministerio de Turismo y Deportes	Dr. Matías Daniel Lammens Núñez
Total Jurisdicciones	22

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

Ahora bien, esas 22 jurisdicciones de la APN cuentan, hasta el momento, con un total de 494 reparticiones o dependencias considerando sólo las secretarías, subsecretarías, las unidades de auditoría interna, organismos desconcentrados, organismos descentralizados y otros entes del sector público nacional (Cuadro 2).

Cuadro 2: Cantidad total de reparticiones por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, año 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Total reparticiones *	Participación % sobre el total
Presidencia de la Nación	23	4,7
Jefatura de Gabinete de Ministros	42	8,5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	21	4,3
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	9	1,8
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	15	3,0
Ministerio de Cultura	26	5,3
Ministerio de Defensa	27	5,5
Ministerio de Desarrollo Productivo	49	9,9
Ministerio de Desarrollo Social	19	3,8
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	10	2,0
Ministerio de Economía	37	7,5
Ministerio de Educación	22	4,5
Ministerio del Interior	15	3,0
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	23	4,7
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	10	2,0
Ministerio de Obras Públicas	24	4,9
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	14	2,8
Ministerio de Salud	26	5,3
Ministerio de Seguridad	19	3,8
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	15	3,0
Ministerio de Transporte	33	6,7
Ministerio de Turismo y Deportes	15	3,0
Total	494	100,0
Promedio	22,5	

*Nota metodológica: Sólo se computan las secretarías, subsecretarías, las unidades de auditoría interna, organismos desconcentrados, organismos descentralizados y otros entes del sector público nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

En este trabajo no se contabilizan las direcciones nacionales, direcciones generales, direcciones simples, coordinaciones, etc.; dado que la información sobre dichas reparticiones aún no se halla disponible

para la totalidad de las jurisdicciones aquí consideradas, en virtud de que se encuentran en proceso aún no se aprobaron las estructuras de segunda apertura en varias dependencias y por ende están pendientes de designación los funcionarios y las funcionarias correspondientes a cada área. A su vez, si se consideran los valores medios registrados, se observa que, en promedio, cada jurisdicción exhibe 22 reparticiones o dependencias.

En ese sentido, lo que subyace a esos valores promedios es cierta disparidad en la composición interna de cada jurisdicción y del peso relativo que cada una de ellas ostenta en el conjunto de la APN. En efecto, tal como se desprende del Cuadro 2, las jurisdicciones que detentan una mayor cantidad de reparticiones y/o dependencias bajo su órbita son el Ministerio de Desarrollo Productivo (49 reparticiones), la Jefatura de Gabinete de Ministros (42), el Ministerio de Economía (37) y el Ministerio de Transporte (33). En otros términos, tan sólo 4 jurisdicciones explican casi un tercio (32,6%) del total de reparticiones o dependencias existentes en la APN. Mientras que, por otro lado, las jurisdicciones con menor cantidad de reparticiones son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (9 dependencias), el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (10), y el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (10); los cuales, apenas, alcanzan a dar cuenta de un 6% de la totalidad de reparticiones.

En cierto modo, a partir de esta “cartografía” de la APN se pueden realizar una serie de inferencias en torno a la agenda de temas relevantes considerada por la administración del Frente de Todos. Una primera lectura plausible es la que le asigna un peso preponderante a la gestión de los asuntos económico-financieros y productivos, máxime en un escenario que a priori se hallaba signado por dos años consecutivos de recesión para la economía doméstica y por los requerimientos de la renegociación de la deuda externa pública incrementada de manera significativa por la anterior gestión gubernamental de la alianza Cambiemos. Ese escenario económico, de por sí complejo, se vio agravado recientemente por los efectos locales e internacionales derivados de la pandemia del COVID-19, los cuales hacen prever a los principales analistas fuertes caídas del nivel de actividad interna y mayores dificultades para la renegociación de la deuda externa pública. No obstante, si bien la estructura del Estado no se vio alterada en lo sustantivo en términos formales, en este nuevo contexto las prioridades se han modificado en el marco de la emergencia sanitaria y las medidas dispuestas por el Presidente de la Nación de establecer el aislamiento social obligatorio y preventivo, creando las condiciones de posibilidad para que el Ministerio de Salud cobre un rol protagónico y, en menor medida, el Ministerio de Desarrollo Social también detente un papel relevante, a cargo del Lic. Daniel Arroyo y con 19 reparticiones bajo su órbita se halla por debajo del promedio de 22 dependencias por cada jurisdicción. A propósito del Ministerio de Salud, a cuyo frente se encuentra el Dr. Ginés González García, es menester señalar que cuenta con una estructura formal de un total de 25 reparticiones (es decir, se encuentra ligeramente por encima del valor promedio de dependencias por cada jurisdicción). Esta estructura del organismo rector de la salud a nivel nacional incluye 4 secretarías, 7 subsecretarías, 1 organismo desconcentrado, 1 ente del sector público y 12 organismos descentralizados (entre los que destaca por su relevancia en materia epidemiológica el Instituto de Salud “Dr. Carlos Malbrán”).

Una segunda lectura posible es aquella que hace hincapié, pese a ser relativamente menor su “densidad” estructural en cantidad de secretarías y subsecretarías, en la creación de nuevas Carteras como el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, o el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, en lo que parece indicar que las nuevas autoridades gubernamentales han “escuchado” o contemplado ciertas temáticas que estaban en la agenda social de buena parte de la ciudadanía como cuestiones sociales problematizadas pero que hasta este momento no tenían un adecuado correlato en términos de la agenda política y de la estructura orgánica del Estado. Las distintas formas de violencia

contra las mujeres, el debate en torno a la interrupción voluntaria del embarazo, las diferentes formas de discriminación por género e identidad sexual, son algunos de los reclamos y demandas, que el nuevo gobierno del Frente de Todos parece haber recogido como cuestiones fundamentales de la agenda pública y que le confieren un tinte diferente al andamiaje estatal.

En ese sentido, es plausible añadir y conjeturar que pese a esa relativa menor “densidad” estructural de estas nuevas carteras, su organización y andamiaje se irá nutriendo, engrosando y mejorando progresivamente a medida que la sociedad argentina se vaya sensibilizando y concientizando acerca de la importancia primordial de temáticas como la necesaria erradicación de toda forma de violencia contra las mujeres, de la imprescindible lucha contra todo tipo de discriminación y de la imperiosa necesidad de planificar y brindar respuestas a la problemática habitacional, entre otras cuestiones de fundamental relevancia social. A su vez, el paulatino accionar de estos nuevos ministerios contribuirá necesariamente a esa tarea de sensibilización y concientización de la ciudadanía, por lo cual, es de esperar, que se genere una suerte de sinergia y retroalimentación entre Estado y sociedad civil capaz de abrir nuevos ámbitos de democratización, inclusión y pacífica convivencia social.

Por otro lado, si se desagrega la cantidad de reparticiones por jurisdicción según su nivel jerárquico se constata un total de 107 secretarías y 3 secretarías con rango ministerial dentro de la órbita de Presidencia de la Nación (Secretaría General, Secretaría Legal y Técnica, y Secretaría de Asuntos Estratégicos). Excluyendo a éstas últimas, el promedio por jurisdicción es de casi 5 secretarías (Cuadro 3). No obstante, aquí también es dable verificar cierta dispersión según las distintas jurisdicciones. En este caso, tan sólo 6 jurisdicciones (Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Desarrollo Productivo, Desarrollo Social, Economía, y Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto) concentran el 38,3% de la participación en el total de secretarías por área; oscilando entre un mínimo de 6 y un máximo de 8. Por su parte, los ministerios con menor cantidad de secretarías son el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, que cuenta cada uno de ellos con apenas 3 secretarías (en conjunto suman meramente un 5,6% de participación sobre el total).

Cuadro 3: Cantidad total de secretarías por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, año 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Secretarías con rango de ministerio *	Secretarías **	Participación %
Presidencia	3	7	6,5
Jefatura de Gabinete	0	8	7,5
Agricultura	0	4	3,7
Ambiente	0	4	3,7
Ciencia	0	3	2,8
Cultura	0	4	3,7
Defensa	0	5	4,7
Desarrollo Productivo	0	7	6,5
Desarrollo Social	0	7	6,5
Desarrollo Territorial	0	5	4,7
Economía	0	6	5,6
Educación	0	5	4,7
Interior	0	5	4,7
Justicia	0	4	3,7
Mujeres	0	3	2,8
Obras Públicas	0	4	3,7
Relaciones Exteriores	0	6	5,6
Salud	0	4	3,7
Seguridad	0	4	3,7
Trabajo	0	4	3,7
Transporte	0	4	3,7
Turismo	0	4	3,7
Total	3	107	100,0
Promedio		4,9	

*Nota metodológica: La Secretaría General, la Secretaría Legal y Técnica, y la Secretaría de Asuntos Estratégicos forman parte del Gabinete Nacional y se les asigna rango de ministro a los titulares de las mismas. Por tal motivo, se decidió contabilizarlas por separado, con respecto al resto de las secretarías que no gozan de estatus ministerial.

**Nota metodológica: Se computan como secretarías a las Unidades de Gabinete de Asesores de cada jurisdicción.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

En lo atinente a la cantidad de subsecretarías también es atendible observar situaciones diversas, lo cual habla a las claras de cierta heterogeneidad en la conformación de la APN y de eventuales ponderaciones diferenciadas en términos políticos y de estructura, con relación a cada jurisdicción (Cuadro 4). En función de ello, cabe destacar que en promedio cada jurisdicción cuenta con 8 subsecretarías. Empero, la disparidad de situaciones se refleja en que de un total de 22 jurisdicciones tan sólo 5 áreas explican casi un 40% del conjunto de las subsecretarías de la APN. En ese orden de ideas, las carteras que exhiben la mayor cantidad de subsecretarías son la Jefatura de Gabinete de Ministros (21), Desarrollo Productivo (14), Economía (13), Desarrollo Social (9) y Educación (9).

Cuadro 4: Cantidad total de subsecretarías por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, año 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Subsecretarías	Participación %
Presidencia	7	4,1
Jefatura de Gabinete	21	12,4
Agricultura	7	4,1
Ambiente	3	1,8
Ciencia	6	3,5
Cultura	1	0,6
Defensa	7	4,1
Desarrollo Productivo	14	8,2
Desarrollo Social	9	5,3
Desarrollo Territorial	5	2,9
Economía	13	7,6
Educación	9	5,3
Interior	7	4,1
Justicia	8	4,7
Mujeres	6	3,5
Obras Públicas	4	2,4
Relaciones Exteriores	7	4,1
Salud	7	4,1
Seguridad	8	4,7
Trabajo	7	4,1
Transporte	7	4,1
Turismo	7	4,1
Total	170	100,0
Promedio	7,7	

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

Por otra parte, si la mirada se focaliza en la cantidad de organismos desconcentrados⁴, se puede comprobar que existe un total de 39 entidades de dicho tipo, con un promedio de casi 2 organismos por jurisdicción (Cuadro 5); siendo el Ministerio de Cultura el área gubernamental que cuenta con la mayor cantidad de los mismos (11), en particular, debido a la dotación de institutos de investigación, tales como el Instituto Nacional Belgraniano, Instituto Nacional Sanmartiniano, Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón, etc. Tan sólo dicho ministerio concentra un 28,2% del total de los organismos desconcentrados de la APN. Asimismo, si a los organismos dependientes del Ministerio de Cultura se les añaden aquellos entes bajo la órbita de los ministerios de Defensa, Justicia y Derechos Humanos, y Seguridad, en conjunto dan cuenta de casi el 60% del total de los organismos desconcentrados de la APN.

⁴ “Los organismos desconcentrados son organismos con cierta autonomía técnica y funcional, dependientes de las jurisdicciones presupuestarias centrales, quienes transfieren en ellos competencias específicas y designan sus autoridades. No poseen personería jurídica ni patrimonio propio sino a través de la secretaría u organismo central del que dependen. En el Presupuesto nacional figuran dentro del presupuesto de la jurisdicción de la cual dependen” (Círculo de Legisladores de la Nación Argentina y Asociación Argentina de Administración Pública, 2013, p. 45). Ejemplos: Procuración del Tesoro de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP), etc.

Cuadro 5: Cantidad total de organismos desconcentrados por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, año 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Organismos desconcentrados	Participación %
Presidencia	2	5,1
Jefatura de Gabinete	2	5,1
Agricultura	0	0,0
Ambiente	0	0,0
Ciencia	0	0,0
Cultura	11	28,2
Defensa	4	10,3
Desarrollo Productivo	3	7,7
Desarrollo Social	2	5,1
Desarrollo Territorial	0	0,0
Economía	1	2,6
Educación	2	5,1
Interior	0	0,0
Justicia *	4	10,3
Mujeres	0	0,0
Obras Públicas	1	2,6
Relaciones Exteriores	0	0,0
Salud	1	2,6
Seguridad	4	10,3
Trabajo	0	0,0
Transporte	2	5,1
Turismo	0	0,0
Total	39	100,0
Promedio	1,8	

*Nota metodológica: en organismos desconcentrados se incluye a la Procuración del Tesoro de la Nación, en tanto organismo de doble dependencia orgánico-funcional compartido con la Presidencia de la Nación.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

A su vez, con relación a los organismos descentralizados⁵, se constata un total de 72 entes en la APN, con un promedio de 3 entidades por jurisdicción (Cuadro 6). En este caso, las áreas que detentan la mayor cantidad de organismos descentralizados son el Ministerio de Salud (11), Ministerio de Cultura (7), Ministerio de Desarrollo Productivo (7), y el Ministerio de Transporte (6), que explican conjuntamente un 43% del total de los mencionados organismos que forman parte de la APN.

5 Se entiende por organismos descentralizados a aquellas instituciones separadas de la Administración Central, a los cuales se les transfiere competencias específicas. Detentan autarquía financiera, personería jurídica y patrimonio propio, y la jurisdicción central de la que dependen ejerce sólo el control administrativo y designa sus autoridades. En el Presupuesto nacional figuran aparte de la Administración Central. Ejemplos: Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Dirección Nacional de Vialidad (DNV), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), etc. A su vez, dentro de la administración descentralizada se incluyen a los organismos descentralizados propiamente dichos, a las instituciones de la seguridad social y las universidades nacionales, siendo estas últimas no sólo entidades autárquicas sino también autónomas eligiendo sus propias autoridades con

Cuadro 6: Cantidad total de organismos descentralizados por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, año 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Organismos descentralizados	Participación %
Presidencia	4	5,6
Jefatura de Gabinete	3	4,2
Agricultura	5	6,9
Ambiente	1	1,4
Ciencia	4	5,6
Cultura	7	9,7
Defensa	4	5,6
Desarrollo Productivo	7	9,7
Desarrollo Social	0	0,0
Desarrollo Territorial	0	0,0
Economía	4	5,6
Educación	2	2,8
Interior	2	2,8
Justicia	4	5,6
Mujeres	0	0,0
Obras Públicas	5	6,9
Relaciones Exteriores	0	0,0
Salud	11	15,3
Seguridad	1	1,4
Trabajo	2	2,8
Transporte	6	8,3
Turismo	0	0,0
Total	72	100,0
Promedio	3,3	

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

Finalmente, en lo que atañe a los otros entes del sector público nacional⁶ se computan 84 organismos en toda la APN, registrándose un valor promedio de casi 4 entidades por jurisdicción (Cuadro 7). De manera análoga a los casos anteriormente descritos se verifica un fuerte proceso de concentración de dichos entes en pocos ministerios. En efecto, tan sólo 5 áreas explican casi el 60% del total de otros entes públicos. En ese sentido, se destacan el Ministerio de Desarrollo Productivo (17), el Ministerio de Transporte (13), el Ministerio de Economía (12), el Ministerio de Obras Públicas (10), y la Jefatura de Gabinete de Ministros (7).

presidencia de la jurisdicción central (Círculo de Legisladores de la Nación Argentina y Asociación Argentina de Administración Pública, 2013, pp. 48-49).

6 En este subsector se hallan comprendidos determinados organismos no incluidos en el presupuesto de la Administración Nacional.

Cuadro 7: Cantidad total de otros entes del sector público nacional por jurisdicción de la Administración Pública Nacional, Argentina, año 2020 (en valores absolutos y porcentajes)

Jurisdicción	Otros entes del sector público nacional	Participación %
Presidencia	0	0,0
Jefatura de Gabinete	7	8,3
Agricultura	4	4,8
Ambiente	0	0,0
Ciencia	1	1,2
Cultura	2	2,4
Defensa	6	7,1
Desarrollo Productivo	17	20,2
Desarrollo Social	0	0,0
Desarrollo Territorial	0	0,0
Economía	12	14,3
Educación	3	3,6
Interior	0	0,0
Justicia *	2	2,4
Mujeres	0	0,0
Obras Públicas	10	11,9
Relaciones Exteriores	0	0,0
Salud	2	2,4
Seguridad	1	1,2
Trabajo	1	1,2
Transporte	13	15,5
Turismo	3	3,6
Total	84	100,0
Promedio	3,8	

*Nota metodológica: Existe una ligera discrepancia en las fuentes y documentos oficiales consultados acerca de la consideración del Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos “Madres de Plaza de Mayo”. En algunos casos se lo contabiliza como otro ente del sector público nacional, mientras que en otros casos directamente no aparece computado en ningún ítem de la APN. Aquí se optó por contabilizarlo como otro entre dentro de la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha).

Análisis comparativo de la estructura de la APN bajo la gestión de Cambiemos y bajo el gobierno del Frente de Todos

Con respecto al análisis comparativo de la estructura del APN bajo la gestión gubernamental de la alianza Cambiemos en relación con el gobierno del Frente de Todos lo primero que cabe señalar es que si bien el número total de jurisdicciones no se alteró, en lo sustancial, con respecto a la cantidad de áreas y/o dependencias establecidas por la administración Macri (2015-2019), lo que sí se produjo fue un reordenamiento interno de los distintos ministerios y carteras, en función de diversos objetivos de gobierno (Cuadro 8).

La normativa presupuestaria de estos entes es similar a la establecida por el capítulo III del Título II de la Ley N° 24.156 de 1992 sobre Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional para Empresas y Sociedades del Estado.

Cuadro 8: Jurisdicciones de la Administración Pública Nacional al inicio de los gobiernos de Cambiemos y del gobierno del Frente de Todos, (Argentina, años seleccionados 2015 y 2020)

Jurisdicciones en el gobierno del Frente de Todos (2020)	Jurisdicciones en el gobierno de Cambiemos (2015)
Presidencia de la Nación	Presidencia de la Nación
Jefatura de Gabinete de Ministros	Jefatura de Gabinete de Ministros
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Ministerio de Agroindustria
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Ministerio de Cultura	Ministerio de Comunicaciones
Ministerio de Defensa	Ministerio de Cultura
Ministerio de Desarrollo Productivo	Ministerio de Defensa
Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Ministerio de Educación y Deportes
Ministerio de Economía	Ministerio de Energía y Minería
Ministerio de Educación	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas
Ministerio del Interior	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ministerio de Modernización
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Ministerio de Producción
Ministerio de Obras Públicas	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Ministerio de Salud
Ministerio de Salud	Ministerio de Seguridad
Ministerio de Seguridad	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Transporte
Ministerio de Transporte	Ministerio de Turismo
Ministerio de Turismo y Deportes	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Total Jurisdicciones	22

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la Información Pública (sin fecha). y Canelo, Paula y Castellani, Ana (2017).

La reconfiguración de la APN se puede constatar a partir de la creación de nuevos ministerios, tales como, por ejemplo, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat; o bien, mediante la fusión o absorción de ciertas áreas o funciones que otrora se hallaban diseminadas en distintos ministerios durante el gobierno de la alianza Cambiemos, en especial en materia económica, dando lugar ahora a la concentración y articulación de la gestión de los asuntos económicos y productivos, en lo esencial, en el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Productivo. En ese sentido, cabe remarcar el contraste con el gobierno de Mauricio Macri. En efecto, es dable recordar que, por ejemplo, en materia económica, durante el macrismo se asistió a una suerte de fragmentación en términos operativos y decisorios, con la instauración de los ministerios de Agroindustria, Energía y Minería, Hacienda y Finanzas Públicas, y Producción.

Ejemplos: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP-PAMI), Instituto Nacional de Cine y Arte Audiovisuales (INCAA), etc. (Círculo de Legisladores de la Nación Argentina y Asociación Argentina de Administración Pública, 2013, pp. 52-53).

Luego, también cabe señalar una nueva dispersión en términos funcionales en el área económica durante la gestión de la alianza Cambiemos, cuando se desdobló el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Por el contrario, con la asunción de las nuevas autoridades nacionales en diciembre de 2019, si bien se produjo la ya mencionada reconfiguración de la estructura de la APN, se evidenció un proceso inverso en materia económica, al propiciar una mayor concentración de las funciones y decisiones que atañen a los aspectos económicos, financieros, productivos, energéticos, etc. Con respecto a este último punto, cabe conjeturar que una diferencia sustantiva entre la administración de la alianza Cambiemos y la actual gestión del Frente de Todos, es la concepción diferenciada en términos del rol del Estado en materia de intervención económica. Así mientras que para el anterior gobierno el Estado debía asumir un papel de una relativa “prescindencia” en los asuntos económicos, dada la confianza en el llamado “libre” juego de las fuerzas del mercado; en cambio, para el actual elenco gubernamental la intervención estatal en la economía constituye uno de los pilares centrales de su estrategia de gobierno.

Otra hipótesis complementaria de la anterior, puede estar vinculada con las distintas apreciaciones en torno a la necesidad de “atomizar” y “fragmentar” las decisiones en materia económica por parte del macrismo, a fin de evitar correr el riesgo de contar una figura “fuerte” en el Palacio de Hacienda (una suerte de “superministro” de Economía) capaz de disputarle el liderazgo gubernamental al por entonces presidente Macri. Es decir, resulta plausible pensar que bajo la administración de Cambiemos se procuró evitar reeditar discrepancias y controversias entre el Presidente de la Nación y el titular de la cartera económica, tal como había sucedido en experiencias anteriores de gobierno (Carlos Menem y Domingo Cavallo en el periodo 1991-1996, Néstor Kirchner y Roberto Lavagna durante el lapso 2003-2005, etc.), al mismo tiempo que la “fragmentación” de las funciones y decisiones económicas se confiaban a un cuerpo de funcionarios “técnicos”, dotados de una *expertise* profesional refrendada por su paso por el sector privado e imbuidos de una supuesta “neutralidad valorativa” que los tornaba “inmunes” a los criterios de una ideología “populista”.

Esta fragmentación de las funciones y decisiones económicas durante el gobierno de Cambiemos fue un factor que propició la generación de problemas de coordinación en la gestión económica. Asimismo, la incorporación de funcionarios ligados al sector privado (que debían controlar y monitorear) creó las condiciones de posibilidad para mayores niveles de exposición a los conflictos de intereses, en particular en áreas y carteras muy sensibles al *lobby* empresarial (V.g. el caso del primer ministro de Energía y Minería de la administración Macri, Juan José Aranguren y sus vínculos previos con la gran empresa petrolera multinacional Shell, de la cual había sido directivo y accionista). En cambio, es dable conjeturar que bajo la gestión del Frente de Todos prevalece otra concepción en torno al proceso de toma de decisiones de los asuntos económicos, basada en la primacía de la conducción política de la política económica. En otras palabras, para esta concepción, las llamadas “fuerzas del mercado”, no garantizan *per se* los equilibrios macroeconómicos básicos y mucho menos son capaces de proporcionar los niveles de actividad y empleo indispensables para reactivar la economía argentina bajo condiciones de equidad distributiva y justicia social. En ese sentido, es menester la activa participación e intervención estratégica del Estado en el proceso económico. Asimismo, para esta perspectiva no resulta incompatible “reagrupar” y concentrar las funciones económicas en una menor cantidad de carteras ministeriales (permitiendo así una adecuada armonización y coordinación técnica de los distintos instrumentos de política económica), porque en última instancia lo que garantizaría la consistencia y viabilidad de las medidas implementadas sería la conducción política, a nivel de las más altas esferas gubernamentales, de la política económica.

Por otro lado, como consecuencia de ese reordenamiento del gabinete nacional a fines de 2019, se efectuaron ciertos cambios de designaciones en el nombre de algunas carteras y la restitución de su rango ministerial para otras áreas como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad

Social, y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que bajo la última etapa de la presidencia de Macri, habían perdido su estatus y habían devenido en la figura de “secretarías de gobierno”. Es decir, se trataba de secretarías que mantenían los niveles salariales de sus titulares al mismo nivel que los ingresos de un típico rango de ministro pero quedaban bajo la órbita de alguna cartera ministerial. En rigor, no eran ni un ministerio ni una secretaría de estado convencional. A su vez, se produjo la reaparición de ministerios y funciones que habían sido desmantelados y se les había quitado jerarquía en la órbita estatal durante el macrismo, como el ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que en buena medida recupera su estatus y sus funciones a partir de la recreación del histórico Ministerio de Obras Públicas. Por otro lado, y en sentido inverso, carteras que habían detentado un lugar preponderante durante la gestión de Cambiemos como el ex Ministerio de Modernización y el ex Ministerio de Energía y Minería, desaparecen como tales y sus misiones y funciones son reabsorbidas por la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Desarrollo Productivo, respectivamente.

Conclusiones

De esta caracterización de la estructura de la APN se puede inferir que, dada la cantidad de dependencias y reparticiones las jurisdicciones con mayor peso relativo son las áreas dedicadas a los asuntos económicos (en particular, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Productivo), que en el comienzo de la gestión gubernamental del Frente de Todos son las que cobraron mayor protagonismo, en función de la crisis legada por los años de administración macrista. Sin perjuicio de ello, y en virtud a que las carteras económicas junto con el Ministerio de Desarrollo Social siguen teniendo un papel relevante, la actual coyuntura signada por la pandemia del COVID-19, ha propiciado una reconsideración de las prioridades y una reorientación de la actuación estatal en aras de garantizar el bienestar de la población, siendo el Ministerio de Salud la autoridad rectora en materia sanitaria. En éste último caso, vale destacar el accionar eficaz y dinámico que está desarrollando la cartera de Salud en un contexto sumamente delicado. Por otro lado, tal como se vio en la sección precedente, si bien en líneas generales no se produjo un cambio sustantivo en la cantidad de jurisdicciones entre la gestión de Cambiemos y el gobierno del Frente de Todos, sí tuvo lugar una significativa reconfiguración interna de la APN en cuanto a la concentración y reagrupamiento de las funciones y decisiones económicas en relativamente menos carteras ministeriales; lo cual, tal como se mencionó anteriormente, implica un diferente encuadre político-ideológico que, en el caso de la administración del Frente de Todos, prioriza el rol activo y estratégico del Estado y la intervención pública en los procesos económicos, a fin de garantizar no sólo el crecimiento del producto, sino una justa y equitativa distribución del ingreso entre los ciudadanos y las ciudadanas de la Argentina. Asimismo, y en consonancia con ese papel activo del Estado, la jerarquización del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y del Ministerio de Salud bajo el gobierno del Frente de Todos, que vuelven a detentar un su estatus de ministerios, revaloriza la gestión de carteras que fueron relegadas y olvidadas por el macrismo. A su vez, la reconfiguración interna de la APN, tal como se señaló más arriba, también se tradujo en la creación de nuevas carteras como el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat; además de la recuperación del histórico Ministerio de Obras Públicas. Se espera en próximos trabajos efectuar un seguimiento pormenorizado de la evolución de la estructura orgánica del Estado argentino, incorporando al análisis nuevas variables y dimensiones de interés. (V.g. comparaciones históricas, comparaciones internacionales, comparaciones con los gobiernos provinciales, etc.).

Referencias

- AA.VV. (1999). *Mapa del Estado Argentino. Poder Ejecutivo Nacional 1999*. Conciencia / Fundación Gobierno y Sociedad / Grupo Sophia / GADIS.
- Agencia de Acceso a la Información Pública. (Sin fecha). *Mapa del Estado*. Jefatura de Gabinete de Ministros. <https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/>
- Campana, J. (2018, diciembre). *Organigrama y estructura del Estado: Configuración y transformaciones en el cambio de ciclo* (Informe N° 14). Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO. <https://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/2018/12/06/informe14/>
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). *Perfil sociológico del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri* (Informe N° 1). Observatorio de las élites argentinas. Instituto de Altos Estudios Sociales. Universidad de San Martín. <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>
- Círculo de Legisladores de la Nación Argentina y Asociación Argentina de Administración Pública. (2013). *Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional*. FLACSO. Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/Informe-14-Observatorio-OPPRE.pdf>
- Oszlak, O. (comp.). (1984). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Paidós.

Siglas empleadas en el presente informe

- AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos.
- APN: Administración Pública Nacional.
- BIME: Base Integrada de Mapa del Estado.
- CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- CONABIP: Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares.
- COVID-19: coronavirus disease 2019.
- DNV: Dirección Nacional de Vialidad.
- INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- INCAA: Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.
- INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
- INSSJyP-PAMI: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.
- SIGEN: Sindicatura General de la Nación.

