



El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina

The role of the central agencies in the National Public Administration of Argentina

Horacio Cao 

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Melina Levy 

Instituto Nacional de la Administración Pública y Universidad Nacional de la Matanza, Argentina

Resumen |

En las últimas décadas, se ha producido un significativo proceso de creación de órganos rectores en respuesta a la creciente complejidad de la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional (APN) argentina. A pesar de que estos organismos han captado la atención de diversos especialistas en administración pública, lo han hecho enfocándose en las características particulares de cada uno de ellos, en lugar de su función directiva. Dado que faltan investigaciones que aborden de manera sistémica el papel de estos órganos, este artículo se propone realizar una primera aproximación a su rol dentro de la APN argentina. Comenzaremos presentando estas unidades según las competencias asignadas y el alcance de su dirección formal. Finalmente, clasificaremos los perfiles de estos órganos rectores. De esta manera, pretendemos contribuir al estudio de unidades que desempeñan un papel crucial en la evaluación de las capacidades del aparato estatal del país.

Abstract |

Over the last decades, there has been a substantial process of creating central agencies to address a significant challenge within the National Public Administration of Argentina: the growing complexity of its organizational structure. Although these agencies have been the subject of research by public administration specialists, the perspectives explored have often not given due consideration to their functions, as researchers have tended to focus on the individual characteristics of each agency. Due to the lack of comprehensive research on the role played by Argentine central agencies, this paper aims to analyze their role within the National Public Administration. To achieve this, we introduce these organizations according to the competences defined in the regulations and describe their formal scope of control. We then classify them based on the types of processes they oversee. Our goal is to contribute to this field of study from an organizational perspective, enabling a reevaluation of coordination capabilities within the Argentine state apparatus.

Palabras clave |

órganos rectores, administración pública, enfoque organizacional, normalización.

Keywords |

central agencies, public administration, organizational viewpoint, normalization.

ISSN edición web: 0719-6296

©Copyright 2023: Universidad de Chile



Fecha de recepción: 2023-05-30

Fecha de aprobación: 2023-11-02

Dirección de correspondencia: melinal Levy95@gmail.com

1. Introducción |

La creciente complejidad de la dimensión organizacional de las administraciones públicas ha sido objeto de atención desde hace varias décadas (Christensen & Laegreid, 2007; Peters, 2010). En este contexto, la Administración Pública Nacional (APN) Argentina no ha sido la excepción, dando lugar a diversas aproximaciones destinadas a analizar diversos aspectos de este objeto de estudio.¹

Como indican Cao y Levy (2023), algunas de estas aproximaciones destacan la influencia de los juegos políticos en la configuración de la macroestructura estatal. Otras explicaciones se centran en los factores presupuestarios, mientras que otros autores resaltan aspectos de la cultura organizacional para comprender elementos significativos del comportamiento público.

Más recientemente, en el contexto de una investigación orientada a modelar escenarios futuros del orden estatal, Cao y Blutman (2023) presentaron un enfoque renovado, enriquecido por las herramientas teóricas desarrolladas por Mintzberg (1995), con el propósito de analizar la estructura organizacional de la APN argentina. En este contexto, ciertas unidades denominadas órganos rectores ganarían una gran relevancia debido a su papel en la normalización transversal de la estructura organizativa del Estado.

Es cierto que algunas de estas unidades habían llamado la atención de destacados especialistas en temas de administración pública (Bonifacio, 2003; González, 2013; Lopreite & L, 2021; Makón, 1997; Pereyra, 2023; Salas & Wegman, 2016; Schafrik, 2012; Venturiello et al., 2021). No obstante, los estudios mencionados habían pasado por alto una reflexión sistémica que permitiera observar su funcionamiento en términos de integración organizacional.

El presente artículo tiene como objetivo empezar a cerrar esta brecha y, en este sentido, responder a una serie de preguntas que permiten analizar el papel que desempeñan estos órganos en la APN argentina:

- ¿Qué unidades desempeñan la función de dirección transversal en la APN argentina?
- ¿En qué jurisdicciones se encuentran ubicadas?

- ¿Qué tareas realizan?
- ¿Cuál es el alcance institucional de sus funciones?
- ¿Qué tipo de normalización llevan a cabo?
- ¿Cómo se podrían clasificar en función de sus competencias?

En el contexto de este trabajo, definiremos las tareas de “rectoría” como aquellas dirigidas a la normalización transversal de las actividades (parciales o totales) realizadas por los diferentes organismos de la Administración Pública.²

Siguiendo esta definición, en este artículo no se incluirán aquellas unidades con competencias rectoras sustantivas cuyo alcance se limita a una sola jurisdicción dentro de la APN, como por ejemplo, la Dirección de Recursos Humanos de cualquier ministerio, o que se enfocan en un tema que no tiene un impacto transversal. La falta de incidencia transversal implica que estos organismos no tienen la autoridad para regular procesos en todas las jurisdicciones y organismos que conforman la APN. Por ejemplo, acciones relacionadas con seguridad, obra pública, salud, combate a la pobreza, entre otros, que no han generado políticas de alcance transversal dentro del Estado.³

Como resultado, las políticas públicas generadas por este tipo de organismos no se aplican más allá de su ámbito de competencia, es decir, un organismo o jurisdicción, y, por lo tanto, no se consideran transversales (Halliburton, 2006).

Este artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera sección, se presenta el enfoque desde el cual se analiza el rol de los órganos rectores. En la segunda sección, se describen las diferentes unidades responsables de ejercer la función de rectoría en la APN argentina. En la tercera sección, se detallan los roles y el alcance de la tarea desempeñada por estas unidades. En la cuarta sección, se clasifican tres tipos de órganos rectores en función de los tipos de procesos que normalizan. Finalmente, en las consideraciones finales, se resumen los elementos clave tratados en el artículo.

¹ La lista de análisis organizacionales de la Administración Pública Argentina es casi interminable. Citamos algunos textos a modo de ejemplo: Oszlak (1996), Asinelli, Álvarez Travieso y Yodert (2008), Abal Medina y Cao (2012), Martínez Nogueira (2015).

² Definición inspirada en Halliburton (2006).

³ Nos referimos a que no se considerarán los organismos que establecen normas de aplicación exclusivamente para un ministerio en particular y que carecen de competencia sobre los demás ministerios e instituciones de la APN. Un ejemplo de esto sería la Dirección de Normativa Ambiental, que solo puede regular procesos dentro del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

1.1. La normalización transversal en la APN Argentina: Un enfoque organizacional

Como se mencionó previamente, analizaremos la APN argentina desde el enfoque desarrollado por Mintzberg (1995). Este enfoque ha sido aplicado en el estudio de numerosas organizaciones, como detalla Lunenburg (2012). Sin embargo, es importante destacar que las administraciones públicas no han sido incluidas en las observaciones que dieron origen a las conocidas taxonomías organizacionales.

No obstante, Matheson (2009) nos recuerda que la amplia gama de factores contingentes, que abarca elementos internos y externos a una organización (Moreno-Luzón y Peris, 1998), incide en las organizaciones estudiadas por Mintzberg, lo que permite adaptar su enfoque a estas complejas configuraciones. Además, Cao y Levy (2023) señalan que, aunque el autor de numerosas obras organizacionales no centró su atención en los aparatos estatales, incluyó en su muestra original organizaciones públicas, como universidades y clubes, así como organizaciones del tercer sector.

Teniendo en cuenta la aceptación y utilidad del marco conceptual de Mintzberg, Cao y Blutman (2023) identificaron los componentes esenciales desarrollados por Mintzberg (1995) en la estructura organizacional de la APN Argentina. En su publicación, señalaron que los órganos rectores forman parte de la Tecnoestructura de la organización en cuestión,⁴ junto con un elemento externo, el Poder Legislativo.⁵

En este punto, es oportuno recordar el papel fundamental que desempeña la Tecnoestructura dentro de cualquier organización. Este segmento se encarga del análisis, diseño y gestión de las normas que rigen de manera transversal en la organización. A medida que la complejidad aumenta, estos espacios se vuelven vitales tanto para mantener el orden institucional en su conjunto como para fortalecer las posibilidades de coordinación entre las partes.⁶

La principal estrategia de trabajo de las Tecnoestructuras se basa en la normalización, que implica la

estandarización formal de parámetros. Esta normalización puede aplicarse a procesos, productos o habilidades (Mintzberg, 1995), y se detalla de la siguiente manera:

1. **Procesos:** las normas definen la forma en que se debe llevar a cabo el trabajo.
2. **Productos:** se estandariza el resultado esperado en el proceso de producción de un bien o la prestación de un servicio.
3. **Habilidades (menos frecuente):** se determinan las capacidades y conocimientos necesarios para llevar a cabo las tareas asignadas a un trabajador.

Dada la importancia general de los procesos en las administraciones públicas (Subirats, 1990), es relevante ampliar esta noción. Según los escritos de Halliburton (2006), podemos distinguir tres grandes tipos de procesos.

- a. En primer lugar, están los procesos sustantivos, que se centran en el cumplimiento de la misión de cada organismo. El resultado de los procesos administrativos suele ser la producción de un bien o la prestación de un servicio a la ciudadanía.
- b. En segundo lugar, encontramos los procesos de apoyo o administrativos, que consisten en un conjunto de tareas que brindan respaldo a los procesos sustantivos. Aunque podrían parecer procesos secundarios, en realidad son esenciales para el logro de la misión del organismo en cuestión.
- c. En tercer lugar, podemos identificar un tercer tipo de procesos: los de gestión. En este caso, nos referimos específicamente al conjunto de procesos que se enfocan en la supervisión y evaluación de los niveles de eficiencia alcanzados por una organización en particular.

Dada esta breve presentación del marco conceptual que orienta el artículo, a continuación se procede a la

4 En este trabajo, siguiendo un enfoque similar al de Kumar (2015) en el estudio de todas las Administraciones Públicas, se argumenta que la APN, vista en su totalidad, se caracteriza por tener una estructura divisional. Además, se observa que cada división (por ejemplo, "Ministerio" o "Secretaría de Estado") tiende a adoptar una estructura burocrática mecanicista (Martela, 2019).

5 Dado que el parlamento es el encargado de aprobar las leyes que establecen el funcionamiento del Estado, según lo expuesto en Cao y Blutman (2023), se describen algunas de las paradojas y situaciones que surgen debido al carácter externo en relación a la APN de este segmento de la Tecnoestructura y la división del trabajo entre el Poder Legislativo y los órganos rectores.

6 Mintzberg, (1995) trabaja ampliamente sobre el tema. Al respecto ver también Unger et al. (2000)

introducción de las unidades que conforman la Tecnoestructura divisional, siguiendo tres etapas claramente diferenciadas en su proceso de creación.

2. Los órganos rectores |

En esta sección se presentan los órganos rectores que actualmente forman parte de la APN argentina. Estos han sido identificados por diversas regulaciones que les otorgan expresamente su carácter rector.

Sin embargo, dado que no existe una regulación general que defina las características, facultades y modos de actuación de los órganos rectores de la APN, uno de los temas que genera tensión a lo largo de este texto es si todas las unidades designadas como rectores realmente desempeñan estas funciones.

Sin embargo, antes de adentrarnos en estos debates, realizaremos una primera introducción de las unidades que se analizarán. Las agruparemos según la jurisdicción en la que se encuentren actualmente, a pesar de las trayectorias irregulares que algunas de ellas hayan seguido dentro de la APN. (Ver Tabla 1)

Un detalle relevante que se observará a continuación es que el 62,5% de los órganos rectores están bajo la supervisión de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)

y el Ministerio de Economía, con un 37,5% y un 25%, respectivamente. Además, encontramos otros órganos rectores que dependen de la Presidencia de la Nación, el Ministerio de Obras Públicas e incluso uno que constituye un ministerio en sí mismo: Género, Mujeres y Diversidad.

2.1. Los órganos rectores de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)

Los órganos rectores que actualmente están bajo la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) son: la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI), la Dirección Nacional de Diseño Organizacional (DNDO) y la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

Tanto la ONEP, que es el órgano rector del empleo público, como el INAP, que es el órgano rector de la capacitación estatal, se centran en la profesionalización de la función pública. Como señalan Salas y Wegman (2016), ambos organismos tienen como objetivo implementar un programa centralizado de gestión de los recursos humanos que se aplique en toda la APN.

Tabla 1. Los órganos rectores según su localización en la APN.

Fuente: Elaboración propia con base en mapa del Estado.

Dependencia	Órgano Rector
Jefatura de Gabinete de Ministros	Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Dirección Nacional de Diseño Organizacional (DNDO)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)
Ministerio de Economía	Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)
Ministerio de Economía	Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP)
Ministerio de Economía	Tesorería General de la Nación (TGN)
Ministerio de Economía	Contaduría General de la Nación (CGN)
Presidencia de la Nación	Sindicatura General de la Nación (SiGeN)
Presidencia de la Nación	Agencia Nacional de la Discapacidad (ANDiS)
Presidencia de la Nación	Oficina Anticorrupción (OA)
Poder Legislativo	Auditoría General de la Nación (AGN)
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad
Ministerio de Obras Públicas	Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN)

Por lo tanto, la ONEP se encarga de “brindar asesoramiento técnico, proponer y emitir opiniones sobre la normativa, así como elaborar dictámenes técnico-jurídicos en relación al empleo público”;⁷ mientras que el INAP se dedica a “la formación de los recursos humanos... del Sector Público”.⁸

Con el propósito de mejorar la transparencia y eficiencia en las contrataciones públicas, el Decreto N° 1545/94 estableció la creación de la ONC. Por otro lado, la ONTI surgió a raíz del Censo Informático realizado en el año 1994,⁹ cuyos resultados revelaron la falta de coordinación entre las unidades de la Administración central, las descentralizadas y las empresas de propiedad estatal, así como la urgente necesidad de actualización tecnológica.¹⁰

Además, los procesos de creación, supresión y modificación de la macroestructura estatal se gestionan en la Jefatura de Gabinete a través de la DNDO. A pesar de que sus funciones son diversas y abarcan diferentes aspectos,¹¹ la literatura especializada tiende a vincular esta unidad con la búsqueda de la racionalización del aparato estatal.

El último órgano rector que forma parte de esta jurisdicción es la AABE. Este organismo descentralizado fue establecido para abordar la necesidad de gestionar de manera integral los bienes y recursos estatales.¹²

2.2. Los órganos rectores del Ministerio de Economía

Los órganos rectores que forman parte del Ministerio de Economía son: la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP), la Tesorería General de la Nación (TGN) y la Contaduría General de la Nación (CGN).

A diferencia de las unidades identificadas en la JGM, todos los órganos rectores del Ministerio de Economía están relacionados con la gestión presupuestaria y financiera y, en ese sentido, están regulados por un único marco legal que se basa en la Ley 24.156 de “Administra-

ción Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.”¹³

En el contexto de esa normativa, se establecieron cuatro órganos rectores responsables de los sistemas presupuestarios: la ONP, la ONCP, la CGN y la TGN. Esto fue una respuesta a un diagnóstico evidente: la falta de eficacia y eficiencia en la gestión presupuestaria y en la asignación y uso de los recursos financieros en el Sector Público, como señala Makón (2000).

Es importante destacar que, hasta ese momento, como describe Makón (2005), en la APN Argentina, el presupuesto se asignaba a los organismos según la ejecución del año anterior sin tener en cuenta la gestión de los sistemas administrativos, que incluyen aspectos como la gestión de los empleados públicos, el crédito público, las compras y contrataciones, la contabilidad y la tesorería. Además, no se consideraban previamente establecidas las prioridades en la asignación de recursos.

2.4. Los órganos rectores de la Presidencia de la Nación

Los órganos rectores que dependen de la Presidencia de la Nación son: la Sindicatura General de la Nación (SiGeN), la Oficina Anticorrupción (OA) y la Agencia Nacional de la Discapacidad (ANDis).

En el mismo marco normativo de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, se estableció la necesidad de crear un órgano de control interno para el Poder Ejecutivo Nacional con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa y financiera. Fue en virtud de esta regulación legal que se creó la SIGEN.

La OA, por otro lado, fue establecida con el propósito de combatir la corrupción y tiene la facultad de actuar como parte acusadora en los casos en los que el patrimonio estatal pueda verse perjudicado.¹⁴

El tercer órgano, la ANDis, persigue un propósito com-

7 Decreto 889 del 2001.

8 Ley 20.173 de 1973.

9 Decreto 1111/94.

10 Decreto 856 de 1998.

11 Decreto 13 de 2002.

12 Decreto 1382 de 2012.

13 Para fortalecer este sistema integral de administración financiera, se estableció el “Sistema Integrado de Información Financiera” (SIDIF, ahora e-SIDIF). Este sistema informático produjo cambios significativos en los procesos de pago en la APN Argentina y sirvió como modelo para varios países de América Latina, como señala Makón (2006).

14 Decreto 102 del año 1999.

pletamente distinto a los dos anteriores. Su creación se originó en una serie de compromisos internacionales asumidos por la República Argentina, lo que dio lugar a la elaboración de políticas públicas dirigidas principalmente al colectivo de personas con capacidades diferentes (Venturiello et al., 2021).

Estas políticas eran gestionadas por diversas jurisdicciones nacionales, lo que complicaba el panorama de estrategias dirigidas a la plena inclusión de sus beneficiarios, ya que reflejaban las misiones, objetivos y valores de los diferentes ministerios involucrados, a menudo en conflicto entre sí. Por lo tanto, se llegó a la conclusión de que era necesario crear un organismo que centralizara la gestión de las políticas relacionadas con la discapacidad, y así nació la ANDis.¹⁵ Entre las numerosas políticas que supervisa, tiene la función de establecer directrices en lo que respecta al cumplimiento de las normativas que le incumben en la APN.

2.5. Casos particulares

El objetivo compartido de los órganos rectores justifica que dependan de instancias con algún grado de autoridad supervisora sobre el resto de la APN, como la Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Un caso particular es el de la rectoría en asuntos presupuestarios y financieros, cuya naturaleza hacendaria justifica su ubicación en el Ministerio de Economía. Es importante destacar que, a pesar de la centralidad de este Ministerio en la gestión de la Ley 24.156 de Administración Financiera, ciertos aspectos de su gestión, especialmente aquellos relacionados con la asignación y reasignación de recursos presupuestarios, requieren la aprobación de la JGM.

Sin embargo, existen tres órganos rectores que no cumplen con esta condición: el Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN), la Auditoría General de la Nación (AGN) y el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad. A continuación, examinaremos las razones que explican esta descentralización en cada caso.

El TTN forma parte del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Esta unidad tiene raíces que se remontan a la

década de 1940 y es actualmente un organismo autárquico encargado de la valuación de los bienes muebles e inmuebles del Estado. Su ubicación se justifica por razones históricas y por la necesidad de contar con la especialización funcional de la cartera que lo alberga, al igual que en el caso del Ministerio de Economía.

El segundo caso presenta similitudes con el de la ANDis, aunque con un desenlace distinto. Al igual que en el caso mencionado, las responsabilidades de rectoría en relación a las normativas de su competencia, además de otras específicas relacionadas con la temática de género, fueron asignadas al Consejo Nacional de la Mujer (CNM), creado en 1992,¹⁶ posteriormente renombrado como Instituto Nacional de las Mujeres (INAM).¹⁷ Cuando estas y otras unidades se unieron en un organismo con rango ministerial, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad,¹⁸ las funciones de rectoría se trasladaron a ese nuevo ámbito.

El tercer órgano rector que se aparta de la descripción previamente mencionada es la Auditoría General de la Nación (AGN). Aunque fue establecido en el marco de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la AGN es un órgano externo al Poder Ejecutivo Nacional. Siguiendo las prácticas y normas internacionales recomendadas, las funciones de auditoría general están ubicadas en la órbita del Poder Legislativo de la Nación.

3. Roles y alcance de la tarea que cumplen los órganos rectores |

En esta sección, se analizan las funciones que los órganos rectores realizan independientemente de sus competencias sustantivas, específicas o especializadas. La Figura 1 muestra gráficamente la proporción de órganos rectores que desempeñan cada una de estas funciones según las normativas que les otorgan su papel de rector.

De acuerdo con la Figura 1, el 75% de los órganos rectores tiene competencias coordinadoras formalmente establecidas. Por ejemplo, la Oficina Nacional del Presupuesto se encarga de “coordinar los procesos de ejecución presupuestaria de la administración nacional

15 Decreto DNU 698 del año 2017.

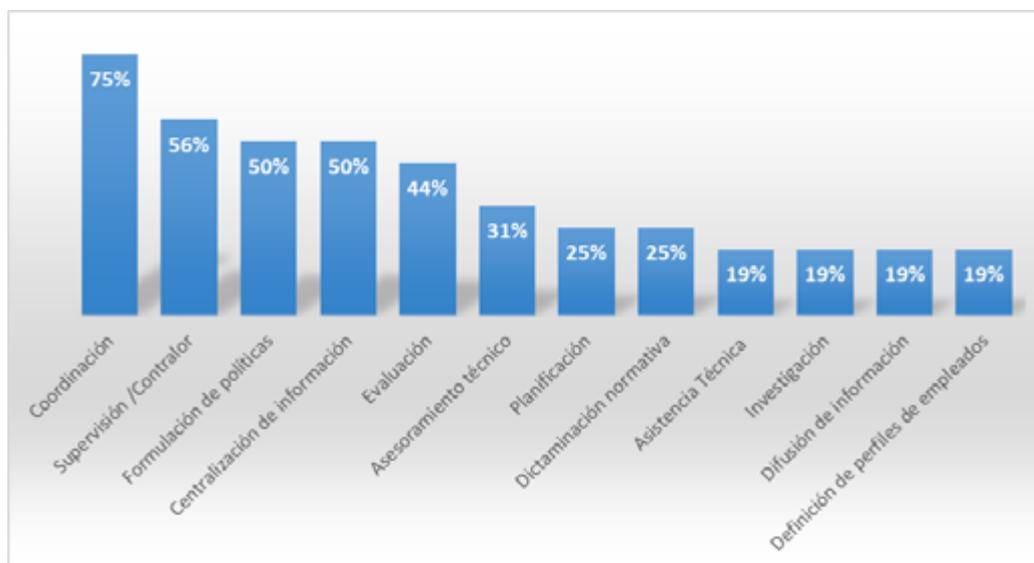
16 Decreto 1426 del año 1992.

17 Decreto 1000 del año 2017.

18 Resolución 24 del 2020 del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

Figura 1. Porcentaje de órganos rectores que desempeña cada función.

Fuente: Elaboración propia con base en las normas de creación de los órganos rectores.



e intervenir en los ajustes y modificaciones a los presupuestos, de acuerdo a las atribuciones que le fije la reglamentación”.¹⁹

Es relevante destacar que solo el 56% de estas unidades tiene competencias de supervisión o control de cumplimiento normativo, procesos o funcionamiento general establecidas de manera explícita en su normativa. Esta función está estrechamente relacionada con la descripción de las Tecnoestructuras realizada por Mintzberg (1995). Un ejemplo de supervisión se puede observar en el caso de la Oficina Nacional de Empleo Público, que “supervisa el funcionamiento de los regímenes estatutarios y escalafonarios vigentes y propone aquellas medidas necesarias para su modificación y/o periódica adecuación [...]”²⁰

Entre el 40% y el 50% de estos organismos tienen funciones relacionadas con la formulación de políticas públicas, la centralización de información y la evaluación de resultados. Esto es coherente con la noción de nor-

malización que Mintzberg define para las unidades que componen la Tecnoestructura. Un ejemplo destacado de formulación de políticas públicas se encuentra en la Oficina Nacional de Contrataciones, que formalmente es responsable de “proponer las políticas de contrataciones del Sector Público Nacional [...]”²¹

La CGN es un ejemplo claro de centralización de información, ya que una de sus funciones es “mantener el archivo general de documentación financiera de la administración nacional”.²²

La Dirección Nacional de Diseño Organizacional tiene entre sus competencias la evaluación y la intervención en el otorgamiento de adicionales y suplementos por funciones ejecutivas.²³ Las funciones ejecutivas corresponden a cargos de conducción que inciden en la gestión de las políticas públicas.²⁴

Entre un 20% y un 30% de los órganos rectores se ocupan de realizar tareas de asesoramiento técnico, planificación y dictaminación normativa. En el caso del

¹⁹ Ley 24.156 de 1992.

²⁰ Decreto 889/2001.

²¹ Decreto 1545 de 1994.

²² Ley 24.156 de 1992.

²³ Las funciones ejecutivas se refieren a categorías utilizadas para determinar la titularidad de un trabajador, en este caso, un funcionario público, en una unidad organizativa. Estas categorías se asignan a las personas que desempeñan tareas de supervisión o coordinación y reciben un adicional por estas responsabilidades, según lo establecido en el Decreto 214/2006 que homologó el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública.

²⁴ Decreto 13 de 2002.

asesoramiento técnico, podemos observar que la Oficina Anticorrupción incluye entre sus funciones el “Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.”²⁵

Por otro lado, entre los pocos órganos rectores que se dedican a la planificación, nos encontramos con la Oficina Nacional de Empleo Público, que “Participa en la planificación de las políticas de gestión, otorgamiento y convalidación de licencias y sistema de control del presentismo de la jornada de trabajo del personal de la Administración Pública Nacional”.²⁶ La producción de dictámenes sobre su ámbito de trabajo parece ser poco común en los órganos rectores en general, siendo la Auditoría General de la Nación un ejemplo y excepción, ya que tiene entre sus funciones la de “(...) emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio.”²⁷

Finalmente, menos del 20% de los referidos organismos tiene funciones de asistencia técnica, investigación, difusión de información y definición de los perfiles de empleados públicos asignadas formalmente. La Oficina Nacional de Tecnologías de Información representa un caso que atestigua la asistencia técnica: “Asistir a las áreas competentes de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en la elaboración de las partidas presupuestarias destinadas a la atención del gasto que demande la inversión, la formación de los recursos humanos y su capacitación, en materia de tecnologías informáticas.”²⁸

Respecto de la función de investigación, el Instituto Nacional de la Administración Pública tiene entre sus competencias el “Promover y realizar estudios e investigaciones referidas a los aspectos estructurales y de comportamiento del Sector Público”.²⁹ Por su parte, el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad “informará semestralmente al Presidente de la Nación sobre las actividades en el cumplimiento de su cometido”.³⁰

En materia de definición de perfiles de empleados públicos, podemos citar a la Sindicatura General de la

Nación, que debería formalmente “Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna (en todo el Estado).”³¹

Cabe destacar que existe un organismo nominado como órgano rector que no realiza ninguna de estas funciones. Nos referimos al Tribunal de Tasaciones de la Nación, que se ocupa exclusivamente de valuaciones, tasaciones y la constitución de un tribunal arbitral en caso de requerir mediaciones por conflictos relacionados con bienes muebles o inmuebles.

Más allá de la singularidad del Tribunal de Tasaciones de la Nación, a partir del análisis realizado, se puede inferir que los órganos rectores de la APN argentina tienen competencias diversas, pero en su mayoría, convergen en la búsqueda de desarrollar un lenguaje común en todas las unidades de la APN, especialmente en la dimensión procedimental.

En pocos casos, los órganos rectores tienen entre sus competencias funciones asociadas a la estandarización de habilidades, es decir, la definición de perfiles de empleados públicos, y en menor medida, de resultados. No obstante, esto no equivale a decir que todas las unidades de la Tecnoestructura argentina tengan las mismas herramientas para ejercer su rol rector ni el mismo alcance, en la práctica, que se sostiene en la letra de la normativa.

Con respecto a la transversalidad de sus funciones, es importante destacar que el área de competencia de los órganos rectores es el Sector Público Nacional (SPN), de acuerdo con la normativa que les otorgó sus funciones. Esto significa que su rol normalizador se proyecta hacia las unidades de la administración centralizada, los organismos descentralizados y autárquicos, y las empresas y sociedades de propiedad estatal.

Nuevamente, es importante aclarar que la definición normativa del ámbito de actuación de estas unidades no implica que en la práctica logren ejercer un control, articulación y definición de políticas igual en la administración centralizada que en el resto de las unidades y organizaciones que componen el SPN.³²

25 Decreto 102 del año 1999

26 Decreto 889/2001.

27 Ley 24.156 de 1992.

28 Decreto 856 de 1998.

29 Ley 20.173 de 1973.

30 Decreto 7 de 2019.

31 Ley 24.156 de 1992.

32 Adicionalmente, cabe aclarar que, en los casos de empresas públicas, más allá de lo que diga la norma de creación de cada órgano rector, su actuación está

De igual modo, ocurre con algunos órganos rectores que han comenzado a desplegar un rol indicativo y de fomento hacia los espacios subnacionales. Un caso paradigmático es el del INAP a través del Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública,³³ diseñado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP) en articulación con el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) e implementado por el referido órgano rector.

En síntesis, más allá de las notables heterogeneidades que caracterizan a los órganos rectores nacionales en términos de herramientas para desempeñar su rol y alcance real de sus competencias, se advierte con claridad que comparten muchas estrategias y funciones a la hora de normalizar procesos. (Ver Figura 1).

4. Perfiles de rectoría: Diferencias y clasificaciones |

Ahora bien, al observar con atención las competencias asignadas a todos los nominados como órganos rectores, podemos advertir que, no todas ellas se organizan detrás de funciones transversales.³⁴ Existe, en los hechos, una distribución heterogénea de competencias sustantivas, vinculadas estrechamente con la materia en la que ejercen rectoría. De esta distribución heterogénea se puede inferir que existen diversos perfiles, de acuerdo con las competencias que aglutinan.

Previa presentación, aclaramos que esta distinción no implica que algunos órganos resulten más rectores que otros. Nos enfocamos en aquello que los diferencia con el único objeto de elaborar una clasificación que los agrupe según el tipo de funciones que cumplen. A continuación, presentamos la clasificación que proponemos para distinguir tres tipos de órganos rectores, con perfiles diferenciados según las competencias que mayoritariamente detentan. (Ver Tabla 2)

En la sección anterior, identificamos que los órganos rectores se dedican a normalizar procesos. Ahora nos planteamos la pregunta: ¿Qué tipo de procesos normalizan? La respuesta a esta pregunta y la elaboración de la clasificación se guían por las indicaciones de Halliburton (2006).

Unidades que normalizan procesos de apoyo: Estas unidades ejercen rectoría sobre procesos administrati-

vos, como la gestión del empleo público, la capacitación, el presupuesto, las contrataciones, las tecnologías, el diseño de la estructura organizativa y los bienes del Estado. La mayoría de los órganos rectores, como ONEP, INAP, ONP, ONCP, TGN, CGN, ONC, ONTI, DNDO y AABE, entran en esta categoría.

Aunque desempeñan diversas actividades, todos tienen en común la estandarización de procesos que contribuyen al cumplimiento de los objetivos sustantivos de las jurisdicciones y organismos de la APN. El Tribunal de Tasaciones de la Nación es un caso especial, ya que realiza una tarea transversal y no supervisa o controla las tareas de las unidades de la APN.

- a. Unidades que normalizan procesos sustantivos generales: Esta categoría incluye dos unidades organizativas, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y la Agencia Nacional de Discapacidad. Ambas unidades realizan funciones sustantivas, como políticas de género y discapacidad, que tienen un capítulo específico para la APN. Supervisan el cumplimiento de la normativa en estos ámbitos.
- b. Por ejemplo, la ANDis controla el cumplimiento de los cupos de ingreso para personas con discapacidad y las adaptaciones en oficinas y edificios que facilitan su desenvolvimiento. En el futuro, es posible que otras unidades con funciones sustantivas adquieran el papel de órganos rectores, como el Ministerio de Salud en lo que respecta a la salud de los trabajadores estatales.
- c. Órganos rectores que normalizan tareas fiscalizadoras: En este grupo se encuentran la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Oficina Anticorrupción. Aquí no hay una temática específica en la que ejercer la rectoría, sino que, desde diferentes potestades y capacidades, pueden acceder a procesos de toda la APN.

Por lo tanto, se diferencian de los actores de las categorías a) y b) por sus funciones relacionadas con la fiscalización, la realización de auditorías, la investigación de denuncias contra personas o instituciones estatales y

limitada por otras normas vigentes.

33 El referido Plan se propone ofrecer capacitaciones a los trabajadores de las administraciones públicas provinciales para contribuir a la profesionalización del servicio civil subnacional ante el progresivo, pero aún limitado desarrollo que han alcanzado los Institutos Provinciales de Administración Pública (Sábado, 2022).

34 Repetimos que no existe una norma que defina características, potestades y formas de actuación de los órganos rectores de la APN.

Tabla 2. Clasificación de los órganos rectores

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa que establece sus competencias

Órganos rectores de procesos de apoyo	Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)
Órganos rectores de procesos de apoyo	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
	Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)
	Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP)
	Tesorería General de la Nación (TGN)
	Contaduría General de la Nación (CGN)
	Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)
	Oficina Nacional de Tecnología de la Información (ONTI)
	Dirección Nacional de Diseño Organizacional (DNDO)
	Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)
	Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN)
Órganos rectores de procesos sustantivos	Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad
	Agencia Nacional de la Discapacidad (ANDiS)
Órganos rectores de procesos próximos a la función judicial	Sindicatura General de la Nación (SiGeN)
	Auditoría General de la Nación (AGN)
	Oficina Anticorrupción (OA)

la elaboración de políticas que promuevan la transparencia en la función pública.

Es posible que, a medida que se defina con mayor claridad el rol de los órganos rectores, este grupo de organismos se separe de los otros dos, ya que su organización, cultura y relación con las unidades “rectoreadas” son diferentes en comparación con los otros dos casos analizados.

5. Conclusiones |

El objetivo de este trabajo fue realizar una primera aproximación al rol que desempeñan los órganos rectores dentro de la APN argentina desde un enfoque organizacional. Como se ha visto en la primera sección, el enfoque elegido se nutre de las herramientas analíticas elaboradas por Mintzberg (1995) y reelaboradas por Cao y Blutman (2023) para ser aplicadas al análisis de la macroestructura estatal argentina.

Desde esta perspectiva, los órganos rectores, junto al Poder Legislativo, desempeñan la función de normalización propia del segmento denominado Tecnoestructura. Esta parte de la organización resulta ser clave para cualquier tipo de organismo luego de un cierto nivel de complejidad. En tal sentido, es claro que tienen un rol clave en las complejas estructuras que presentan las administraciones públicas, que combinan un diseño

divisional con sofisticados aparatos burocráticos dentro de cada división o ministerio.

Un primer enfoque se centró en identificar los órganos rectores según su ubicación actual en la jerarquía organizativa. Se observó que la mayoría de ellos están ubicados en la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Economía.

En los dos primeros casos, parece que la ubicación es la más adecuada, ya que las funciones de rectoría deberían contar con un respaldo jerárquico con respecto al resto de la estructura gubernamental, como es el caso de la Presidencia y la JGM. En cuanto a los órganos rectores del Ministerio de Economía, su ubicación se justifica debido a la especificidad y la importancia de las funciones de administración financiera y fiscal a las que se dedican. Sería difícil, si no imposible, llevar a cabo estas tareas fuera de las áreas de Hacienda de ese ministerio. No obstante, se ha señalado que ciertos procesos clave de estos órganos rectores culminan en la JGM, lo que otorga peso jerárquico a sus resoluciones.

Se analizaron tres casos especiales: la Auditoría General de la Nación (AGN), el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y el Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN). La AGN, siguiendo las mejores prácticas, depende del Poder Legislativo. Por otro lado, el CNM se trasladó desde Presidencia de la Nación al Ministerio de Desarrollo Social

en 2017, y más tarde se creó el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. El caso del TTN es especial y requiere un análisis más profundo, ya que, al menos en términos formales, no desempeña ninguna función transversal. La naturaleza de su rol rector es difusa y compleja de abordar debido a la falta de claridad en su definición.

Este tema se hizo evidente al analizar el conjunto de funciones que realizan de manera transversal estas unidades, independientemente del contenido específico de su rectoría. Se destaca que la gran mayoría de los órganos rectores tiene competencias de coordinación y supervisión. Aunque esto puede parecer obvio, ya que la coordinación y supervisión son funciones centrales de un órgano rector, la falta de una expresión explícita de estas funciones en algunos organismos subraya la falta de definición que hemos señalado.³⁵

Este análisis también resalta la especificidad de cada caso de rectoría, evidenciada por la existencia de organismos con capacidad de dictaminación normativa, unidades cuya labor se centra en la recopilación y compilación de datos y producción de información, y organismos que desempeñan funciones de asesoramiento y asistencia técnica, entre otros.

En resumen, basándonos en las competencias particulares de estos órganos rectores y en el tipo de procesos que supervisan, podemos distinguir tres tipos de rectoría: apoyo/administrativa, vinculada a cuestiones sustantivas y de control general.

En este punto, es importante destacar que la falta de definición de objetivos y funciones agrupa en la misma categoría a unidades muy diferentes. Por un lado, tenemos unidades que son emblemáticas de la Tecnoestructura, como la ONEP, ONC, ONTI, TGN, entre otras, que se especializan en intervenir de manera transversal en un área temática específica.

Además, existen organismos especializados en áreas temáticas cuyas funciones van más allá del ámbito estatal, siendo su intervención en este último uno de los aspectos de su competencia. Ejemplos de esto son la ANDis, que se enfoca en cuestiones de discapacidad, y el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, que aborda temas de género.

Por último, los órganos rectores de la Administración Pública Nacional argentina desempeñan diversas funcio-

nes de normalización que varían según su dependencia y su campo de acción, lo que lleva a una clasificación en tres tipos principales: aquellos que normalizan procesos de apoyo y administrativos, aquellos que se enfocan en temas sustantivos específicos y aquellos que desempeñan funciones de control general y supervisión. Cada uno de estos tipos tiene sus características particulares y cumple un papel fundamental en la organización y regulación de los procesos dentro del sector público.

En efecto, este artículo representa un primer paso en el análisis de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional argentina. La complejidad y fragmentación del sector público requiere una mayor comprensión y estudio en profundidad de estos órganos y su papel en la coordinación y normalización de procesos en el Estado.

La eficacia en el cumplimiento de las normas y la promoción de un Estado de Derecho son fundamentales en cualquier sistema democrático. La isometría organizacional que generan estos órganos rectores puede ser un activo valioso para mejorar la coordinación y la eficiencia en el sector público.³⁶ Queda aún mucho por investigar y comprender en este ámbito, y esperamos que este artículo abra puertas a futuras investigaciones y reflexiones.

Referencias |

- Abal Medina, J., & Cao, H. (2012).** *Manual de la Nueva Administración Pública*. Editorial Ariel Buenos Aires.
- Alessandro, M., & Gilio, A. (2010).** Cuando el origen importa: Presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 48, 149–174.
- Asinelli, C., Álvarez Travieso, M. F., & Yodert, P. (2008).** El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador. *Cuadernos de Administración*, 39, 83–95.
- Boisier, S. (1990).** *La descentralización: Un tema difuso y confuso*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). <https://repositorio.cepal.org/.../>
- Bonifacio, J. A. (2003).** La política de formación de funcionarios del INAP. En *Dirección del Sistema Nacional de Capacitación*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

³⁵ Sin embargo, durante nuestra investigación, observamos que todas estas unidades, a excepción del TTN, ejercen algún tipo de supervisión o control, incluso si estas funciones no están explícitamente definidas en la normativa que hemos analizado en este artículo.

³⁶ Por isometría organizacional entendemos una situación de equidad en la forma de gestión de los procesos transversales en las administraciones públicas (Cao y Blutman, 2023).

- Cao, H., & Blutman, G. E. (2023).** *Materia Estado. En El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales.* Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Cao, H., & Levy, M. (2023).** La estructura de la Administración Pública Nacional argentina. Una mirada del pasado reciente y de sus posibles escenarios futuros. *Cuadernos del INAP*, 112.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007).** Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y desafíos académicos. *Gestión y Política Pública*, 16(2).
- González, L. (2013).** *Un proceso de mejora continua de la gestión de la capacitación: La optimización de los procesos y el desarrollo de las capacidades de los agentes.* VII Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, Argentina.
- Halliburton, E. (2006).** *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración pública.* Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado.
- Kumar, P. (2015).** An Analytical study on Mintzberg's Framework: Managerial Roles. *International Journal of Research in Management & Business Studies*, 2(3), 12–19.
- Lopreite, D., & L, R. G. A. (2021).** Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional? *Revista SAAP*, 15(2), 287–311.
- Lunenburg, F. C. (2012).** Organizational structure: Mintzberg's framework. *International Journal of Scholarly*, 14(1).
- Makón, M. P. (1997).** *La reforma nacional del sistema presupuestario* (29; Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), pp. 51–64).
- Makón, M. P. (2005).** *La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo.* Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Makón, M. P. (2000).** *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional.* V Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Martela, F. (2019).** What makes self-managing organizations novel? Comparing how Weberian bureaucracy, Mintzberg's adhocracy, and self-organizing solve six fundamental problems of organizing. *Journal of Organization Design*, 8(1).
- Martínez Nogueira, R. (2015).** La gestión pública durante el kirchnerismo. En C. Gervasoni & E. Peruzzotti (Eds.), ¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo. Debate. Matheson, C. (2009). Understanding the Policy Process: The Work of Henry Mintzberg. *Public Administration Review*, 69(6), 1148–1161.
- Mintzberg, H. (1995).** *La estructuración de las organizaciones.* Ariel Economía.
- Moreno-Luzón, M. D., & Peris, F. J. (1998).** Strategic approaches, organizational design and quality management. *Integration in a fit and contingency model. International Journal of Quality Science*, 3(4), 328–347.
- Oszlak, O. (1996).** Estados capaces. *Un desafío de la integración.* La función Pública Nacional y la Integración Regional.
- Pereyra, E. (2023).** *El Instituto Nacional de la Administración Pública. 50 años de historia.* Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Peters, G. (2010).** Cincuenta años de administración pública. *Foro Internacional*, 201-202(3-4), 752–777.
- Sábado, D. (2022).** Capacitar en un país federal. Análisis comparado de los organismos responsables de la capacitación pública en las provincias y la CABA. *Cuadernos del INAP*, 3(38). <https://publicaciones.inap.gov.ar/.../>
- Salas, E. A., & Wegman, M. V. (2016).** Para el servicio civil que merece un país en serio: *Hacia la consolidación del derecho a la igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de mérito y capacidades.* Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Schafrik, F. H. (2012).** *La creación de la Auditoría General y su incidencia en el mejoramiento externo del presupuesto.* Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- Subirats, J. (1990).** La Administración pública como problema: El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa*, 224–225. <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5205>
- Unger, J. P., Macq, J., Bredo, F., & Boelaert, M. (2000).** Through Mintzberg's glasses: A fresh look at the organization of ministries of health. *Policy and Practice*, 78(8), 1005–1014.
- Venturiello, M. P., Palermo, M. C., & Tiseyra, M. V. (2021).** La discapacidad bajo sospecha: Políticas públicas en discapacidad en la Argentina durante el período 2016-2019. *Revista Argentina de Sociología*, 16(27), 28–44.