

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

## La gestión pública en un país federal

Horacio Cao

# 28

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

La gestión pública en un país federal

28

## **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

# Índice

---

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>1. Disertación</b>	<b>10</b>
<b>2. Preguntas</b>	<b>46</b>

---

Transcripción de la disertación hecha por el autor para el INAP.

15 de abril del 2020.

Desgrabación realizada por María Laura Lencinas.

# Prólogo

Los Estados precisan reflexionar sobre sí mismos, sobre sus funciones, sus historias y sus administraciones; esta es la tarea que cumplen los Cuadernos del INAP (CUINAP), publicaciones regulares destinadas al análisis de la administración pública en Argentina, tanto desde una perspectiva macro como desde el punto de vista del corto plazo. En esta oportunidad, se presenta un texto de Horacio Cao, que consiste en una transcripción de un webinar dictado por el autor acerca de la forma federal de gobierno, que adopta nuestro país en el primer artículo de su Constitución Nacional.

Este elemento constitutivo del Estado argentino a veces es dado por hecho y es posible, debido a ello, pasar por alto las importantes consecuencias que tiene para la gestión pública. Cao desarrolla de forma clara y ordenada estos efectos, en una presentación detallada y precisa que constituye un insumo de mucha utilidad para pensar la administración pública argentina.

El abordaje integral del autor, que analiza factores históricos y realiza comparaciones internacionales, no puede dejar de resaltarse. En un primer apartado, se indaga sobre las implicancias del carácter federal de un Estado, estableciendo el surgimiento del federalismo y sus contrastes con los modelos unitario y confederado. Más adelante, se aplican los elementos identificados en el estudio específico de la gestión pública argentina, con énfasis en los mecanismos de descentralización e integración. Finalmente, el trabajo concluye con un abordaje normativo y propositivo, donde el autor busca sentar las bases para una «articulación virtuosa» entre los diversos niveles administrativos.

Además de las relevantes disquisiciones conceptuales (referidas al federalismo dual y al cooperativo, a las intervenciones provinciales o a las distintas formas de composición del Poder Legislativo), es imposible dejar de destacar su convincente argumentación sobre la importancia de los factores políticos y las recomendaciones dedicadas a los cuadros administrativos acerca de ellos. Esto recuerda las palabras de Lukes, que señala la importancia de «la cuestión del control sobre la agenda de la política, así como de las maneras en que ciertas cuestiones potenciales son excluidas del proceso político»<sup>1</sup>; de la misma manera, Cao recuerda que la dimensión técnica no puede perder de vista la importancia de lo político y de las relaciones que en este ámbito se establecen.

Dr. Juan Ignacio Doberti  
Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP

---

1 Lukes, S. (1974). *Power. A Radical View*. Macmillan.

# Horacio Cao

Horacio Cao articula en sus textos los tres universos en que los que trabaja: profesional estatal, militancia política e investigador académico.

En el primer caso, como Administrador Gubernamental, se desempeñó en programas cogestionados entre el gobierno Nacional y las Provincias, además de participar en comisiones como las de Coparticipación Federal, Gabinete Fiscal, Gabinete para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática, Observatorio de Políticas Públicas, entre otros.

Ha estado a cargo de procesos de reforma estatal en las provincias de Santiago del Estero (2004), San Juan (2007/13) y Tierra del Fuego (2015/7). Durante el año 2014 fue Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

En lo académico, hace más veinte años que investiga sobre temas relacionados con el desarrollo desigual, el federalismo y la política y la Administración Pública de las provincias. En el desarrollo de esta tarea, ha sido docente de grado y postgrado en una decena de Universidades, ya ha publicado catorce libros y más de un centenar de artículos en revistas científicas y medios periodísticos.

# Conferencias INAP

## La gestión pública en un país federal

### Objetivo

A la búsqueda de una articulación virtuosa entre la Nación, las Provincias y los Municipios. Modelos, estrategias y tecnologías para una gestión coordinada y el desarrollo de programas colaborativos.

**Fecha:** 15 de abril de 2020.

**Enlace a video:** [https://www.youtube.com/watch?v=Vt2\\_4qtNP1g](https://www.youtube.com/watch?v=Vt2_4qtNP1g)

# 1

## Disertación

 Argentina unida

### La gestión pública en un país federal

A la búsqueda de una articulación virtuosa entre Nación / Provincias y Municipios

[noraciocao30@gmail.com](mailto:noraciocao30@gmail.com)  
[www.noraciocao.com.ar](http://www.noraciocao.com.ar)

**INAP** Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

 Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

Buenos días a todos. Es un placer y un honor para mí estar aquí, aún en esta forma virtual, en la casa en donde se forman los trabajadores estatales.

Voy a hablar de la dimensión federal de la gestión pública de nuestro país. Muchos de los que estudiamos y trabajamos el tema consideramos que están dadas las condiciones como para dar un salto cualitativo con respecto a ella. Concretamente, creemos que podemos pensar en estrategias de coordinación mucho más sofisticadas entre los miembros del pacto federal. Hacia ese objetivo enfoca esta charla.

Para abocarnos al tema voy a dar un rodeo; primero, vamos a analizar de qué se trata lo federal; qué es lo que lo distingue de las otras formas asumidas por

los Estados/Nación en la modernidad. Después, vamos a hacer un corto repaso acerca de temas y elementos de lo federal que impactaron en la gestión pública de nuestro país.

Armados con estos dos elementos —que abordamos en un plano positivo— nos moveremos hacia una dimensión normativa para, como dice el objetivo de esta charla, tratar de establecer las bases de una articulación virtuosa entre la Nación, las Provincias y los Municipios.

Vamos, entonces, con una aproximación estilizada y doctrinaria, a qué se refiere la forma federal de gobierno.



Una de las características de las formaciones nacionales de la modernidad es que contienen, dentro de su territorio, más de una administración pública, situación que ocurre en todos los países del mundo, salvo en casos muy puntuales de micro Estados o Ciudades/País como el Vaticano, Tuvalu o San Marino<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Inclusive algunos micro países han dividido sus Estados: Liechtenstein tiene once Municipios.

Esto es así porque, en general, los Estados tienen a su cargo, por un lado, responsabilidades muy globales —relaciones exteriores, defensa, gestión monetaria— y, por otro, acciones muy micro, vinculadas a la vida cotidiana de las personas —bacheo de calles, asistencia social personalizada, micro obra pública—. No sólo es que es muy disfuncional que una misma organización realice tareas tan diferentes, sino que, en el caso micro, es necesario ajustar la tarea estatal a las visiones, necesidades y especificidades propias de cada región, pueblo o ciudad, lo que haría inconveniente y, en algún sentido, hasta poco democrático que hubiera una única organización.

Lo que ha ocurrido, entonces, es que los Estados de los países se organizan a partir de unidades con diferentes niveles de agregación territorial. La Argentina, por ejemplo, tiene un nivel local, que son los Municipios; un nivel regional, las Provincias y un nivel global, la Nación<sup>2</sup>. Hay casos con más y menos niveles. En Uruguay, por ejemplo, hay dos: Departamentos y Estado central. Un caso un tanto extremo es el de Alemania, que tiene cinco: Estado Central, Provincias (a las que llaman *Länders*), Regiones Administrativas, Distritos y Municipios.

Se pueden imaginar muchas formas para hacer convivir estas administraciones en un ámbito nacional único; el formato clásico de la modernidad europea es el del Estado unitario, que hace eje en la centralización del poder político y la administración. Esto se vincula a que fue el Estado central quien lideró la creación de los Estados/Nación modernos y avanzó sobre lo que Maintz llamó «descentralizaciones feudales».

Fue el Estado/Nación quien lideró la creación de un mercado único en todo el territorio, la unificación del habla en una lengua nacional, la construcción de unas fuerzas armadas nacionales, una representación homogénea hacia el exterior, etcétera. Fue desde el ámbito central que se cumplieron estas tareas fundamentales y, en parte por ello, el Estado central concentró fortaleza política y acaparó el centro de gravedad de la gestión pública.

---

<sup>2</sup> La Constitución Nacional prevé la existencia «regiones para el desarrollo económico y social» (Artículo 124). Al momento de la exposición la vigencia de estos institutos era nula o marginal.

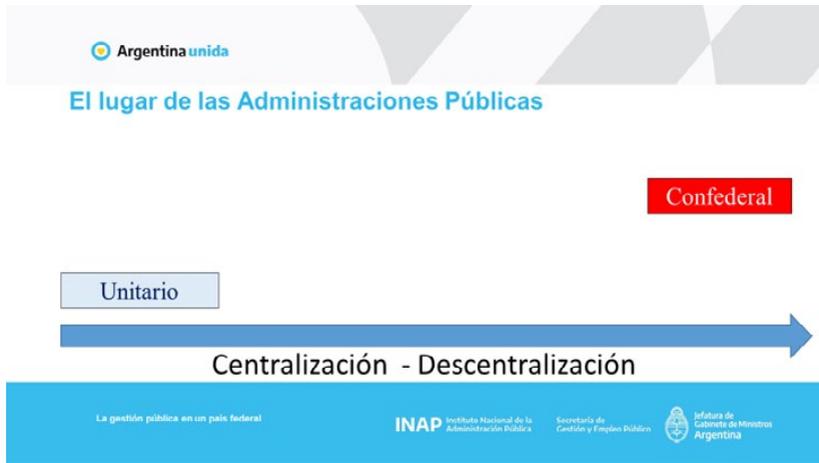
Pero, a lo largo de la historia, hubo otro tipo de configuraciones, que postularon formas diferentes de articular las administraciones de una misma unidad política. Dentro de estas formas diferentes, vamos a hablar aquí de una modalidad polarmente opuesta al modelo unitario: las confederaciones.

En este tipo de configuración, el grueso del poder y de las funciones está en cada uno de los Estados/Miembro que se reúnen para conformar el pacto confederal. En este caso, la instancia central es sólo una coordinación de actividades, en particular de las que hacen a la unidad política del territorio confederado.

Esta característica hiperdescentralizada de las confederaciones ha hecho que tengan cortas trayectorias, justamente porque el hecho de asignar el grueso de poder a las partes las hace muy inestables y, ante las crisis, o mutan hacia formas más centralizadas o se fragmentan en países diferenciados.

En los ejemplos históricos, la creación de las confederaciones suele estar vinculada con la existencia de Ciudades/Estados o territorios con fuertes peculiaridades propias que se unen frente a un enemigo común.

Tal vez el caso que ha merecido más atención es el de la Liga Panhelénica, en donde ciudades/Estado tan diferentes como Esparta y Atenas se unen para enfrentar el peligro que implicaba el Imperio Persa. Según cuenta la historia, y no resulta difícil creer que fue así, esta unión posibilitó la victoria griega en las dos guerras médicas.



Hacia principios del siglo XIX comenzó a construirse una nueva forma de vinculación entre administraciones, que busca lograr un equilibrio entre el todo y las partes, esto es, que el centro de gravedad no esté ni en uno ni en las otras. Con el correr del tiempo esta forma de gobierno fue conocida como «Federal».

El elemento crítico por resaltar de lo federal es, entonces, que no asigna preeminencia ni del gobierno central ni de las provincias. Esto implica que, frente al Estado unitario —formato que tienen la gran mayoría de los países contemporáneos— el Estado federal tiene un nivel de descentralización importante. Obviamente, menor que en las confederaciones, pero de este tipo de formato solo habría un caso vigente, el de la Unión Europea<sup>3</sup>.

Esto es lo que quiere mostrarse en la diapositiva. En el escenario contemporáneo hay dos formas básicas de Estado: el unitario y el federal, y una de sus principales diferencias tiene que ver con el nivel de descentralización.

<sup>3</sup> Así lo ha definido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana en la sentencia Maastricht de 12 de octubre de 1993.

A su vez, como dijimos, hay una sola forma confederada que está vigente, la Unión Europea. Esto puede cambiar en el futuro, diferentes tratadistas hablan de regionalización confederada en América Latina, África, Medio Oriente... pero eso es, hoy por hoy, especulación.



Pero lo verdaderamente original –y que muchas veces se deja de lado– es que la forma de construir este equilibrio, esta suerte de empate entre el centro y las partes, no tiene que ver únicamente con elementos descentralizadores, sino que también se apoya en elementos integradores.

Componentes de alguna forma equivalentes pueden llegar a existir en el Estado unitario, pero no son, como en el modelo federal, partes constitutivas de esta forma de gobierno. Ni suelen tener la densidad política, institucional y organizacional que, como veremos, caracteriza a los federalismos contemporáneos.

No es casual, entonces, que la problemática federal sea no sólo un tema de constitucionalistas, sino que crecientemente acapare el interés de especialistas y profesionales de la gestión pública. Esta es una de las claves de la presente charla, que trataremos en su tercera parte.



Antes de desarrollar la dimensión de la gestión, veamos un poco cómo los principios de centralización/descentralización y de integración toman forma concreta.

En el caso argentino, modelo federal bastante clásico, por cierto, la garantía de descentralización se logra asignándoles constitucionalmente a las provincias potestades muy trascendentes: se les permite dictar su propia Constitución y se impulsa su autoorganización estatal, en un marco que les asegura la más amplia autonomía política, económica, administrativa y financiera. Por otro lado, en términos funcionales, las Repúblicas federales suelen asignar a las Provincias el principio de subsidiariedad: si no hay una norma específica acerca de qué nivel estatal tiene responsabilidad sobre una función, por defecto es asignada a las Provincias.

Una pequeña digresión sobre lo dicho. Hablamos de garantías de descentralización, sin embargo, veremos que, durante buena parte del siglo XX, hubo un importante proceso centralizador que, desde lo político y funcional, rompió el equilibrio propio de lo federal. Traigo este hecho a colación para tener siempre en cuenta que lo constitucional y lo político institucional, con todo lo importante que es, no tiene una capacidad absoluta para marcar el rumbo del proceso político/social. Asimismo,

al estar hablando en un plano doctrinario o normativo, el deber ser no siempre se adecuará a lo que ocurre en la realidad.

**Argentina unida**

**Descentralización: Provincias (Estados, Cantones, Óblasts)**

- **Auto organización y rango constitucional**
- **Autonomía: política, administrativa y financiera**
- **Rol en la división estatal de tareas (subsidiariedad)**

La gestión pública en un país federal

**INAP** Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Intefatura de Gabinete de Ministros Argentina

Las que nombramos son las tendencias hacia la descentralización; si, como vimos, lo que queremos es establecer un equilibrio, debe haber otras de sentido contrario, tan potentes, tan importantes como las que enumeramos.

Estas funciones equilibradoras son las que están a cargo del Estado central y, no casualmente, remiten principalmente a elementos básicos de la estatalidad moderna: las fuerzas armadas, las relaciones exteriores, las que llevan a la construcción de un mercado único, la gestión de la moneda nacional, el concepto de que no hay distinciones territoriales con respecto a las leyes nacionales.

Decimos que no casualmente porque, como vimos, uno de los peligros que corren las unidades muy descentralizadas es su tendencia a la fragmentación y, en el extremo, a su ruptura como unidad política, por lo que, para contrarrestarla, se pone en manos nacionales herramientas no sólo poderosas, sino que también sean capaces de conjurar estos riesgos.

Es que una de las funciones clave de todos los Gobiernos centrales de los Países federales es la de garantizar cierto nivel de homogeneidad general y, en el extremo, la supervivencia como país y la integridad territorial.

En este sentido, una diferencia crucial entre organización federal y confederal es que no es potestad de una Provincia separarse del país: debe ser una decisión que eventualmente puede tomar el conjunto de los Estados del país. La doctrina federal rechaza la idea de unilateralismo en esto y en todo lo concerniente a las reglas básicas constitucionales.

Otra de las tareas clave del Estado Nacional es la de garantizar respeto a la Constitución Nacional. Las Provincias pueden organizarse y darse sus instituciones de la manera que consideren más adecuadas, pero siempre sin contradecir lo que dice la Constitución.

Argentina **unida**

**Centralización: Nación (Gobierno Federal, Central)**

- **Rol en la división estatal de tareas (FFAA, Relaciones Exteriores, moneda, mercado único)**
- **Garantiza el respeto de la Constitución Nacional**
- **Garantiza integridad territorial**

La gestión pública en un país federal

INAP Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Instituto de Gabinete de Ministros Argentina

Todos estos elementos, este empate entre la Nación y las Provincias están más o menos presentes en la literatura y en la cabeza de quienes hacemos gestión estatal. De manera sugestiva no hay tanta conciencia de integración de las instituciones.

En el federalismo, la institución político institucional clave como instrumento de integración, es la Cámara Territorial, que en la Argentina se llama Cámara de Senadores. Es tan clave que lo primero que ve un experto para ver si un país es o no federal, el principal indicador al respecto, es la existencia o no de una Cámara Territorial.

¿Qué implica la existencia de una Cámara Territorial? Que una parte del Poder Legislativo Central o Nacional está en manos de representantes de los estados provinciales. Esto es crítico, porque es lo que da seguridades a las Provincias de que no va a haber ninguna legislación en contra de los intereses provinciales, a no ser que tenga su improbable aprobación. Es, entre otras cosas, la manera de proteger el equilibrio construido en la esfera constitucional.

Además, en el caso argentino —situación que no es común en otras federaciones— la Cámara de Diputados si bien representa al pueblo de la Nación, también tiene una fuerte impronta provincial porque la delimitación geográfica en la cual se realizan las elecciones de diputados son las propias Provincias. Esto no pasa, por ejemplo, en los Estados Unidos, Australia o la India, dado que la elección de diputados es por circunscripción uninominal, o sea, se definen los distritos de forma tal de elegir un diputado en cada uno de ellos.

En la Argentina, las listas de diputados, además de las de senadores, se presentan por distrito provincial, lo que hace que ambas estén muy influenciadas por la construcción política de ese ámbito.

La conjunción de ambas cosas, o sea, la bicameralidad con una cámara territorial y otra cámara con representantes que se eligen por distritos provinciales, hace que sea un lugar común en la Argentina decir que el Congreso es una institución con mucha impronta provincial.

Este poder de las Provincias en el parlamento tiene algún reflejo en el Poder Judicial de la Nación, ya que el parlamento tiene potestades en los nombramientos la Justicia Federal. Por ejemplo, tiene seis de las catorce posiciones del Consejo de la Magistratura.

En esa dimensión, lo especialmente significativo es su participación en el nombramiento de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, que es una facultad compartida entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional. La Constitución establece que cada nominación debe ser aprobada por dos tercios del Senado.

El tema es relevante porque, en caso de conflicto entre la Nación y las Provincias, a quien corresponde definir la situación es a la Suprema Corte de Justicia. Entonces es muy importante que las Provincias cuenten con algún medio de intervención en su conformación para que, también en este caso, tengan garantías de equilibrio.

Un último instituto de integración que vamos a citar es el caso de la intervención federal, que es la forma en que, en última instancia, el gobierno nacional recurre para hacer cumplir las leyes y la Constitución Nacional. Al tener que ser dictada por ley, o sea, mediada por el Congreso, también aquí se dan garantías de que con ella no se mellará la autonomía provincial. Desde el mismo momento del dictado de la Constitución de 1853 la intervención federal fue recurrentemente utilizada para perseguir a gobiernos provinciales opositores o poco dóciles a la voluntad nacional. De más está decirles que durante ese tiempo se lo consideró como una de las principales trabas a la posibilidad de una auténtica república federal, máxime cuando otros países federales —EEUU, Canadá, Australia— no tienen una herramienta equivalente.

Pero desde la recuperación democrática de 1983 las cosas han cambiado radicalmente. Su uso con prudencia y mucho respeto por el poder provincial ha cambiado la visión sobre este instituto. Es más, dado que ha servido para resolver temas muy complejos es, inclusive, visto positivamente desde otros federalismos

## Instituciones políticas de integración

- Cámara Territorial (Senadores)
- **Suprema Corte Nacional como mediadora (el Senado interviene en su conformación)**
- **Intervención Federal**

Vamos a hacer aquí un corto desvío, no tanto para tratar en profundidad el tema de las intervenciones federales, sino para mostrar a qué tipo de tensiones y crisis están sujetos los países federales. Nos vamos a servir de un segmento del Capítulo 1 de la serie «Bobby Kennedy for President».

Aquí les paso un editado de ocho minutos de la serie que, me parece, cuenta una historia que hecha bastante luz sobre el tema<sup>1</sup>.



Como vimos, hay un enfrentamiento entre el presidente Kennedy con el Gobernador del Estado de Alabama, George Wallace. El conflicto se desata porque la justicia federal de los EE. UU., luego de cien años sin opinar sobre el tema, declaró que eran ilegales las leyes de segregación aprobadas un siglo atrás por la legislatura de Alabama.

El fiscal general, Bobby Kennedy (hermano del presidente) mueve las fuerzas federales —el ejército— para garantizar que dos estudiantes de raza negra ingresen a la Universidad de Alabama. El Gobernador, por su parte, mueve a la policía del Estado para hacer cumplir con las leyes de Alabama. Hay una situación de tensión que amenaza terminar con un choque armado...

Tensiones fuertes como esta también ocurren en la Argentina, pero es impensado que escalen hasta el nivel que muestra la serie. Con el instituto de la intervención

<sup>1</sup> Puede verse en <https://www.horaciocao.com.ar/conflictos-entre-gobierno-central-y-estados-miembro-del-pacto-federal-alabama-vs-eeuu-decada-del-60>

federal, primero como amenaza y luego como acción concreta, se hace bastante improbable que sucedan estos niveles de tensión entre la Nación y las Provincias. Eventualmente, el Senado determinará el camino institucional a seguir.

Para terminar esta primera parte, hagamos una evaluación de la forma federal de gobierno. Adelanto que es una cuestión de ardua discusión entre los politólogos y administrativistas.

Una mirada intuitiva desde una perspectiva que podríamos llamar racional legal, y conociendo lo complejo que es el juego político y lo difícil que es agregar intereses, nos induciría a pensar que es una idea poco feliz esto de generar equilibrios y empates entre dos instancias. Este fue el razonamiento básico de la modernidad europea. Por esto lo federal es un tema tardío en ese continente.

Y hay algo de verdad en el planteo. Si uno mira el funcionamiento de los países federales, es cierto que tienen procesos lentos, poco ágiles, costosos. Es que los dos tipos de Estados que allí existen, el nacional y el provincial, son muy potentes y saben hacer valer sus prerrogativas. Además, cada uno de ellos genera regulaciones y promueve actividades que, en el terreno, son difíciles de coordinar.

Sin embargo, si uno lo mira a través de una perspectiva más estratégica y de largo plazo, se ve que algunos de los países que podrían considerarse exitosos, y buena parte de los países de mayor desarrollo territorial son federales.

Son federales Canadá y Australia, que están entre los países con mayor índice de desarrollo humano. Son federales los Estados Unidos y Alemania, dos de los países más poderosos del mundo. Es federal Rusia el país de mayor extensión. Es federal la India, que ha logrado mantener unido un territorio con infinidad de religiones, lenguas, conflictos étnicos. Son federales Brasil, Argentina y México, los tres países más grandes de América Latina.

Algo positivo debe tener, ¿no? Hay varios casos nacionales virtuosos y no parecería casual que sea el formato que tienen los países de gran extensión territorial.

En términos más puntuales, como les decía, las desventajas son claras. Una organización federal es más costosa que una organización unitaria porque duplica las oficinas estatales. Por otro lado, el «empate» hace que toda decisión se vuelva engorrosa porque hay un potencial veto cruzado.

En términos de las ventajas, la principal es lo que podríamos llamar la promesa federal, que consiste en brindar las posibilidades para una amplia autonomía regional, sin las inestabilidades propias de la confederación.

Adicionalmente, todas las ventajas que surgen de tener un mayor tamaño, no sólo en lo referido a la seguridad, sino también, por ejemplo, las ventajas de entrar sin costos en un mercado nacional de escala territorialmente incomparable con la provincial. Y todo eso, al mismo tiempo que se dan garantías de un Estado propio, el provincial, cercano, que protege la economía, la cultura y la forma de vida de cada región.

Argentina unida

### Ventajas y desventajas del federalismo

- **Ventajas**
  - Seguridades a actores regionales
  - Doble sistema de gobernabilidad
  - Formato de construcción política
- **Desventajas**
  - Mayores costos
  - Procesos lentos y poco ágiles
  - Superposición de regulaciones

La gestión pública en un país federal

INAP Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

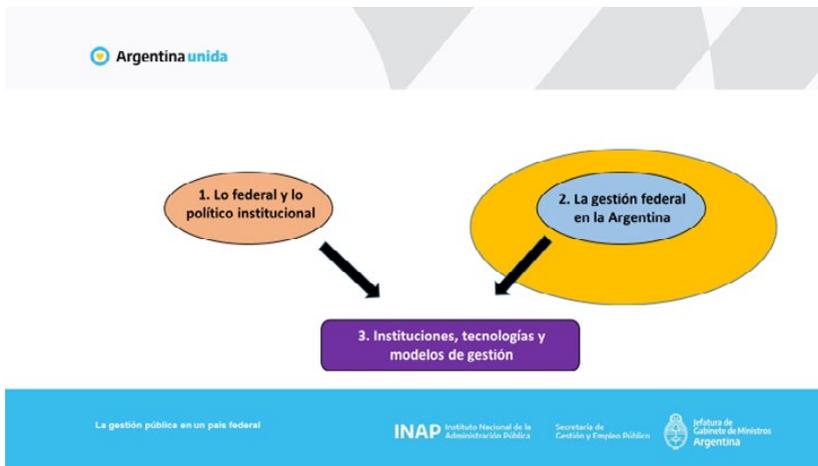
Ministerio de Gabinete de Ministros Argentina

Pero también hay otras cosas. Por ejemplo, los países federales tienen, de hecho, un doble sistema de gobernabilidad. Tenemos dos actores poderosos que, cuando

chocan entre sí, generan problemas... Pero lo normal, por lo menos en Argentina, es que los Gobernadores trabajen con el Presidente.

Puede ser una alianza «cara», pues está lubricada con transferencias de fondos, pero es un modelo de gobernanza que aporta mucho a la gobernabilidad. Además, el Gobernador ataja en el propio territorio muchos problemas que, si no fuera por él, requerirían de la intervención continua del Estado Nacional.

Por último, se genera un modelo de construcción política en red. Mientras los estados unitarios tienen un único recurso, que es el presidente, los países federales tienen una pléyade de instituciones territoriales a las que recurrir. En nuestro caso, de 1983 en adelante ha sido común apelar a los Gobernadores cuando la situación estaba complicada. Es un formato estándar, digamos, al que recurre el Presidente cuando tiene que hacer algo importante o dar empuje a ciertas políticas públicas. Los países unitarios no tienen nada parecido.



Pasemos ahora al segundo punto de nuestra exposición: cómo ha sido la gestión federal en la República Argentina.

Como ya adelanté, en la primera parte del siglo XX tuvimos una tendencia hacia la concentración de potestades, gastos, ingresos y recursos humanos en el nivel nacional. Hacia fines de los 50, esta concentración alcanzó su cota máxima: aproximadamente el 80% del gasto, el 80% de los recursos humanos y el 80% de los ingresos eran del Estado Nacional. No puedo dejar de hacer notar que con estos registros era muy reducido el poder que tenían las administraciones provinciales en esa época, al menos desde el punto de vista organizacional. Pero no fue sólo una cuestión únicamente administrativa. También desde lo político fue una etapa en donde se redujo el poder de las Provincias. Es que, desde el golpe de 1930, las continuas rupturas del orden institucional tenían necesariamente que influir sobre lo federal.

Dijimos que una de las claves del equilibrio tenía que ver con la autonomía de las Provincias para elegir sus gobernantes, con el funcionamiento del Senado y con la participación en la elección de los miembros de la Corte Suprema.

Todos estos institutos dejaban de funcionar cuando se producía un golpe de Estado. Los Gobernadores eran puestos (y sacados) por decreto. El Senado se cerraba. Se cambiaban todos los miembros de la Corte Suprema. En esas condiciones era muy poco lo que podía funcionar del ordenamiento federal.

Uno puede pensar al federalismo como una mesa de pares. En esa mesa la Nación tiene un lugar diferente al de las Provincias, pero esa diferencia no es jerárquica y mucho menos le permite elegir a los participantes del juego federal. Sino no es federalismo.

Cuando se producía un golpe, la Nación se arrogaba el derecho de elegir los comensales y su forma de trabajo: designaba por decreto el personal que iba a gobernar las Provincias, sacaba leyes sin participación del senado, emitía acordadas firmadas por Jueces Supremos ilegítimos. Hasta, inclusive, se daba el lujo de cambiar el diseño de la mesa: las «Actas y estatutos para la Reorganización Nacional» y el «Acta de la Revolución Argentina», respectivamente, se ponían por encima de la Constitución.

El clima político que vivió el país hizo que este efecto sobre lo federal no ocurriera sólo en ocasión de gobiernos dictatoriales, sino también en los esporádicos momentos en los cuales se retomaba la legalidad institucional. Es que el juego federal es una compleja partida que precisa de tiempo y reconocimiento mutuo por parte de los actores, de manera tal de construir los canales de comunicación y de pesos y contrapesos que le son propios. Estos no se llegaban a construir en los cortos interregnos entre golpe y golpe, menos aun cuando todos estaban esperando la próxima asonada militar.

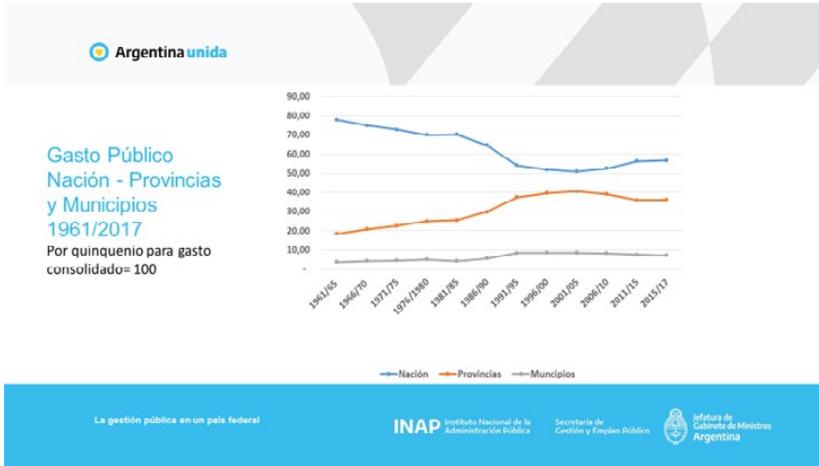
En suma, desde 1930 y hasta 1983 la cuestión federal fue un dato menor de la política argentina, pero desde esa fecha no ha hecho más que ganar importancia. Desde lo organizacional, la revalorización del nivel provincial había empezado antes con los procesos descentralizadores.

El plan de racionalización de Frondizi en 1958 dio el puntapié inicial a una serie de procesos de transferencias de funciones desde la Nación hacia las Provincias. Estos procesos de transferencias, que involucraron escuelas, hospitales y empresas públicas continuaron con las dictaduras de Onganía y el llamado «Proceso de Reorganización Nacional».

A partir de 1983 se prosiguió con las transferencias de funciones. Fueron claves la presidencia de Menem y las nuevas relaciones de poder, que se retroalimentaron con la continuidad institucional.

Hacia mediados de los 90 pareciera haberse encontrado un nuevo equilibrio que dura hasta hoy. Las variaciones que ocurren desde ese entonces son más bien menores y tienen que ver con el fin de los procesos de ajuste neoliberal y con la nueva era estatalista que se abre a partir del 2003, más que con variaciones en el equilibrio Nación-Provincias.

En la diapositiva que estamos viendo, se observa como la distribución del gasto se ha mantenido en los últimos 25 años. Mientras la Nación se encarga de algo más del 50% del gasto, las Provincias son responsables del 40% y los municipios de una cifra cercana al 10%.



Visto desde el lado del empleo público, y como podía esperarse, la evolución histórica ha seguido un recorrido paralelo.

Ahora, el punto de llegada muestra que el nivel de descentralización es mucho más importante: bastante más del 65% del empleo público es del orden provincial y cifras algo superiores al 15% del empleo responde, respectivamente, a la Nación y los Municipios. A grandes rasgos, de los 4 millones de empleados, unos 2,5 millones de empleados son provinciales, y unos 750 mil de Nación y Municipios.

Esta asimetría entre responsabilidad de gasto y empleo se explica porque la Nación tiene a su cargo dos responsabilidades de gasto muy abultadas que no requieren de personal equivalente: el sistema de seguridad social y la deuda externa. El sistema de seguridad social lleva adelante casi el 40% del gasto nacional y, sin embargo, emplea menos de 10.000 personas en la ANSES.



Un tema muy importante en la cuestión que nos ocupa es que la descentralización del gasto no fue acompañada por las transferencias de potestades de ingresos. La Nación, decíamos, en 1960 era responsable de algo así como el 80% del total del gasto, del empleo y de los ingresos estatales.

A partir del equilibrio logrado hacia mediados de los 90, tiene menos del 20% del empleo público, aproximadamente el 55% del gasto y, sorprendentemente, es responsable del 75% de los recursos. O sea, de cada cien pesos que ingresan en la Nación, las Provincias y los Municipios, setenta y cinco son cobrados por organismos del Estado central.

Esto tiene que ver con varias cosas. La descentralización de potestades impositivas puede llevar a una guerra de impuestos. Por ejemplo, en algunos casos de descentralización del cobro del impuesto automotor de las Provincias a los Municipios hizo que las autoridades locales bajaran la tasa para capturar el impuesto de vecinos de otras localidades; para evitar el drenaje de contribuyentes, el resto de los intendentes hizo lo mismo. El resultado global es una subtributación en la cual todos pierden.

Situaciones como esta hacen que todos los países federales tengan algún sistema más centralizado que aquel que les correspondería para igualar la capacidad de cobro con la de gasto.

Pero en la Argentina esto no es lo más importante. En nuestro país las dificultades para descentralizar impuestos tienen que ver con la enorme desigualdad entre las Provincias.

En Argentina conviven territorios bastante desarrollados, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Ushuaia, con registros equiparables a los de la periferia europea, con otros territorios que imitan al África. Si estas Provincias más pobres tuvieran que depender sólo de los ingresos propios la brecha de desarrollo sería mucho más grande de lo que ya es.



En síntesis, tenemos un desequilibrio estructural del orden del 20% de los recursos. Independientemente de otros factores, desde el vamos tenemos que desarrollar un sistema por el cual una parte muy importante de los ingresos totales del sector público deben ser reasignados. A grandes rasgos, podemos decir que hay dos

estrategias para llevar adelante esta reasignación de recursos: la coparticipación de impuestos y las transferencias presupuestarias.

Sobre la coparticipación —de la Nación y las Provincias y de cada Provincia con su sistema municipal— se ha escrito tanto y es un tema tan complejo que acá sólo tenemos espacio para citarlo.

Lo que tiene impacto directo sobre la gestión, y por eso los vamos a tratar con algún detenimiento, son las transferencias presupuestarias, que en términos de volumen no ocupan un lugar tan importante como la coparticipación, pero tienen un volumen significativo y son la piedra angular de la co-gestión Nación/Provincias.

Dicho esquemáticamente, involucran una serie de recursos nacionales que se usan para llevar adelante acciones que se quieren impulsar desde el Gobierno central, pero que utiliza una Administración más cercana a la ciudadanía para llevarlas adelante.

Esta situación, como patrón estructural y bastante diseminado de trabajo, es relativamente nueva en la Argentina y constituye un combustible vital para la organización estatal y para la construcción política cotidiana.

Es también clave para entender el por qué del nuevo formato cooperativo del federalismo y sus diferencias con el federalismo histórico, que se sustentaba en las instituciones políticas. Por ejemplo, cuando se estudia el periodo de la llamada «Organización Nacional», de fines del siglo XIX, se habla del Senado como la llave maestra de la política nacional.

Si se recorre la historia de otros países federales, se ve que sucedían cosas parecidas: el Senado era el lugar en donde se soldaba esa alianza entre los Gobernadores y el Presidente de la Nación. Esta situación tenía como contrapartida el concepto de que la fortaleza de la Administración Nacional y de las Administraciones Provinciales era funcionar de la forma más independiente posible.

La idea era que se encontraran lo menos posible en el territorio, y si lo hacían, que la vinculación fuera esporádica y ocasional. Lo ideal era que funcionaran de

manera muy segmentada de forma tal de garantizar la autonomía a las Provincias y garantizar, también, la unicidad de gestión en el caso de la Nación. Acá la clave del equilibrio que venimos comentando como elemento central de lo federal, era la relevancia de las funciones estatales a cargo de cada ámbito de gobierno. A esta forma de federalismo se la llamó dual.

Esto empezó a cambiar a partir de la crisis de 1930 y más aún desde los años 60, cuando en casi todos los países federales del mundo, más allá de sus peculiaridades, se fue migrando desde el federalismo dual hacia un nuevo formato que se conoce como federalismo cooperativo.



En el caso argentino, que como vimos fue un fenómeno más tardío, es muy claro que la integración, que tenía en el Senado su organismo clave, se fue desplazando hacia los programas que se gestionan conjuntamente entre la Nación y las Provincias, entre Nación, Provincias y Municipios y entre Provincias y Municipios. Es más ocasional y está sujeta a debate la conveniencia del trabajo entre Nación y Municipios.

La adopción del federalismo cooperativo ha terminado generando que la Argentina tenga lo que se conoce como administración de dos pisos: en un piso la Nación tiene a su cargo la generación del volumen político que precisa cada política pública, su conducción estratégica, el diseño del programa concreto que la convertirá en acción y la gestión de los recursos necesarios para su despliegue; en otro piso, los Estados provinciales y los municipales quedan como responsables de la gestión operacional y de la construcción de las condiciones político/territoriales necesarias para la implementación de estos programas en cada lugar



Lo que venimos describiendo pone a la dimensión federal de la gestión, la administración articulada entre Nación, Provincias y Municipios en un lugar muy importante. Sin embargo, son muy pocos los trabajos y las tecnologías de gestión que se han desarrollado para apoyar estas prácticas, sobre todo si se los compara con la importancia que el tema tiene en términos de gastos, de recursos y de la criticidad de las funciones que involucra.

Hay dos ámbitos de trabajo claves en esta vinculación: un ámbito político y un ámbito organizacional.

Me ha tocado dar esta charla ante auditorios en donde había una mayoría de cuadros políticos o militantes a los que tenía que convencer de lo importante que es lo organizacional en esta articulación de Nación, Provincia y Municipios. Aquí, con mayoría de cuadros administrativos, me toca hablar de la importancia del otro factor, del factor político. Creo que no es difícil convencerlos de que la gestión de esta articulación precisa de un ámbito político amigable. Que ella es la que debe garantizar la colaboración de las instancias institucionales, de los actores del territorio y hasta de la prensa.

Casi todas las experiencias exitosas de la Argentina bajo cogestión muestran como un factor clave haber logrado un paraguas político alrededor del cual poder desplegar las herramientas técnicas de la administración. De lo que no siempre se cae en la cuenta es de la relevancia de la película completa. Los múltiples vasos capilares que vinculan al Estado Nacional, Provincial y Municipal con actores del territorio son centrales para la política argentina, para construir gobernabilidad. Y esto se notó claramente en la crisis del 2001. Cuando estos canales se «secaron», porque la Nación dejó de financiarlos, el país se incendió; cuando se reconstruyeron a partir de los años 2002/2003, se recuperaron rápidamente niveles razonables de paz social.

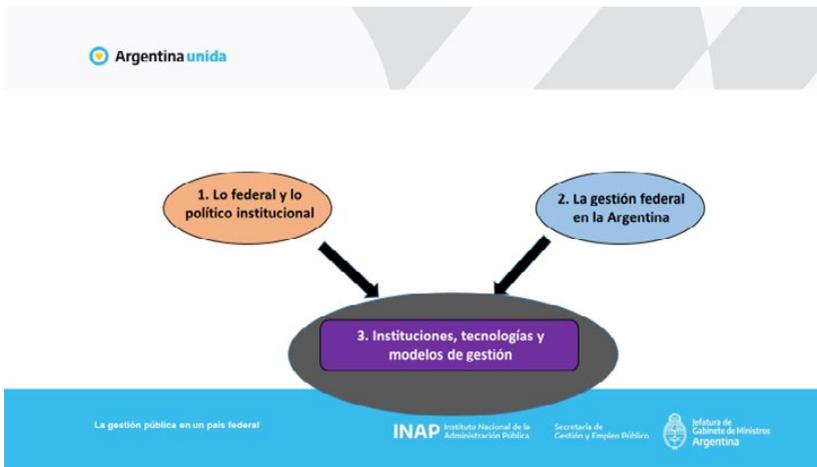
¿Qué tenemos que hacer los cuadros administrativos en lo relativo a la dimensión política de las relaciones intergubernamentales?

En primer lugar, comprender su valor estratégico y subordinar nuestras herramientas a sus necesidades. Pensar que si no existiera podríamos conseguir un supuesto óptimo técnico es irrelevante: lo político es un fenómeno que acompaña a la humanidad desde el fondo de los tiempos, mucho más, como dijimos, en los países federales.

En segundo lugar, pensar, diseñar y gestionar en función de una articulación ganador/ganador que construya prestigio y poder para todos los participantes. Si sólo cierran los números o si el éxito sólo es capitalizado por alguna de las partes, el programa en cuestión no tiene futuro.

Esto es mucho más fácil si se ha construido una institucionalidad que fomente relaciones intergubernamentales transparentes y funcionales. En este punto, países que han comenzado antes esta transición hacia el federalismo cooperativo han desarrollado algunos formatos que sería interesante estudiar para, eventualmente, tomarlos como modelo, previo ajuste a nuestros intereses y peculiaridades.

Alrededor de estos temas es que hablaremos en la tercera parte de nuestra charla: cuáles pueden ser las instituciones, las tecnologías y los modelos de gestión para esta vinculación virtuosa entre Nación, Provincias y Municipios.



Así como hablamos de un continuo entre unitarios y confederaciones, también podemos hablar de dos formatos polares de acción colectiva.

Por un lado, la relación jerárquica: uno manda y el otro obedece. Es la relación típica que ha venido teniendo la organización burocrática en general y el Estado en particular. En muchos casos es correcto que así sea: son funcionales a ciertos procesos y a la organización piramidal que se desprende de la situación unipersonal del Poder Ejecutivo. En el otro extremo de esta situación polar está la asistencia mutua. Esta remite a un trabajo voluntario, que puede cambiarse o, inclusive, dejar de

hacerse, sin que esto implique ningún costo a las partes. La vinculación, entonces, no está asociada a costos de articulación o a compromisos.

Entre ambas formas extremas de acción colectiva hay un amplio espacio de vinculación que dividiremos en dos estrategias intermedias: la colaboración y la coordinación.

La colaboración está vinculada a la idea de un pacto *ad hoc*, en el cual se establece una división de tareas y condiciones generales de ingreso, trabajo y eventual salida a partir de la cuales las dos entidades, libre y voluntariamente, establecen la forma en se desarrollará la acción colectiva. La coordinación, por su parte, es una instancia más sofisticada de este pacto, en la cual se fijan reglas de tipo más general, o sea, instituciones, que regularán la tarea conjunta.



No es difícil ver que cada modelo de acción colectiva puede asociarse a un formato estatal. Así, mientras que la jerarquía mando-obediencia se emparenta con el Estado Unitario, la asistencia mutua lo hace con la Confederación.

En ambos casos estamos afuera del orden federal.

La relación jerárquica no parece tener mucho que ver con las ideas de autonomía y equilibrio que son intrínsecas a esta forma de gobierno: parece mucho más congruente con la idea unitaria. El modelo de asistencia mutua, a su vez, se acerca mucho al modelo confederal, entre otras cosas porque reserva para cada parte la posibilidad de salida.

Todo el espacio intermedio entre ambos polos se acerca al orden federal: la colaboración parece vincularse más ajustadamente al federalismo dual y la coordinación al federalismo cooperativo.



La definición que tomamos de colaboración remite a un proceso por el cual «dos o más Administraciones Públicas asumen compromisos específicos, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, en aras de una acción común». Por supuesto, en el momento en que asumen compromisos y firman convenios, asumen también las consecuencias que eventuales cumplimientos pudieran generar.

Nuestra definición de coordinación es más intencionada y potente. La consideramos como «la situación por la cual la administración pública del Estado Nacional tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes

administraciones públicas afectadas por una misma materia». Como se ve es menos abstracta y remite a una necesidad funcional que, en mi opinión, se ha hecho crítica en el Estado Argentino: que la Nación y las Provincias acuerden un sendero estratégico para las funciones básicas que hoy en día tiene el Estado: salud, educación, seguridad, acción social, desarrollo económico, gestión pública, etc.

**Argentina unida**

**Colaboración:**  
proceso por el cual dos o más Administraciones Públicas, asumen compromisos específicos de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, en aras de una acción común

**Coordinación:**  
situación por la cual la Administración Pública del Estado Nacional tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia

La gestión pública en un país federal

INAP Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Ministerio de Gabinete de Ministros Argentina

Desde 1983 en adelante, en el país se han desplegado una importante cantidad de casos de colaboración que han tenido diferentes actores y formatos. Por mucho, la figura más común es la del convenio *ad hoc* Nación/Provincias en donde, a grandes rasgos, a cambio de financiamiento, la Provincia se obliga a ciertos objetivos y formas de gestión. Una parte sustantiva del gasto en bienes servicios no personales y el gasto de capital, o sea, el gasto provincial que no es directamente operativo<sup>1</sup> tiene este financiamiento.

<sup>1</sup> Principalmente salarios. También el gasto ligado al funcionamiento administrativo: mantenimiento y limpieza de oficinas, servicios públicos, útiles, etc. Además, medicamentos del sistema de salud no vinculados a programas específicos.

Estos programas, en muchos casos muy exitosos y también muy eficaces y eficientes, tienen algunas rémoras que provienen de escenarios mucho más centralizados. Los quiero puntualizar, porque la forma de superarlos es creando una cultura que abogue por su superación tanto desde el diseño como de la gestión.

La primera rémora, y tal vez la más fuerte, es que la Nación, por el hecho de poner la plata, muchas veces piensa que eso significa que se ha generado un escenario unitario, que la hace superior jerárquico inclusive en áreas aledañas a la del programa. Obviamente los compromisos se tienen que cumplir, para eso se escriben, pero es un contrato entre pares, y el hecho de poner el dinero no genera ninguna prerrogativa adicional.

Hay situaciones en las cuales el organismo centralizado se mueve como si fuera una tiranía, sin tomar en cuenta en lo más mínimo las características ni las necesidades provinciales.

Doy un ejemplo concreto: cuando la Nación diseña un programa, no suele tomar en cuenta que este se inserta dentro de Ministerios que tienen otras obligaciones y funciones, muchas veces en tensión con la actividad en cuestión. Pero no sólo eso, sino que establece pautas para que trabaje como si fuera tabula rasa, escenario vacío, sin otros actores o dependencias jerárquicas que influyen sobre el escenario del receptor.

Esto no sólo genera ruidos adicionales a lo ya compleja que es cualquier gestión, sino que también tiende a «independizar» la oficina provincial de contraparte; esto suele volverse inmanejable o produce situaciones de inequidad que destruyen el clima organizacional del organismo receptor.

En consecuencia, más allá de lo loable que pueda ser el programa en cuestión, es mucho más costoso el lío que produce que las soluciones que viene a aportar. Y si la Provincia rechaza el programa, suele ocurrir que se castiga al funcionario tomando como ejemplo una Provincia vecina a la cual se le han transferido recursos que, según se suele sostener, no han llegado «a nuestra Provincia» por ineptitud política o burocrática.

Del lado provincial, el problema es que está instalado que uno de los índices de éxito de cualquier gestión es cuánta plata puede traer desde el Estado central. Entonces, muchas veces, se comprometen o se fuerzan cosas más allá de lo conveniente, para poder efectivamente traer un programa desde la Nación. Para decirlo de forma poco ortodoxa, conseguimos la plata y después vemos que hacemos: «vamos a enviar un cohete a Marte no hay problema, sale pasado mañana; danos la plata que hacemos lo necesario, cualquier cosa». Esto puede generar alguna ventaja en el cortísimo plazo, por ejemplo, para el alarde del funcionario gestor ante el Gobernador por los recursos obtenidos; pero a mediano plazo son mucho más exitosas las gestiones que se hacen alrededor de pautas claras y realistas.

Vistos desde la Provincia, entonces, lo primero que hay que tomar en cuenta es que ningún programa, por generoso que sea, vale la pena si anarquiza la administración en la que se instala. Hay que tomar en cuenta que lo administrativo y lo político son, también, recursos que se agotan y que sus costos no siempre se compensan con ingresos extras.

También hay que desterrar la idea de que una vez que se arregló políticamente ya está, va a salir todo bárbaro. Las cosas no son así, y por suerte no son así. Detrás del acuerdo político hay que lograr un desarrollo organizacional: cumplir las condiciones generales y afianzar una organización que sea funcional a la inserción de la tarea que se va a desarrollar. Si no, ni el programa tendrá el impacto deseado ni la relación con la Nación —y el flujo de fondos— tendrá larga vida.

Desde la Nación también hay que tener una visión un poquito más sofisticada. A muchos funcionarios nacionales les encantan las contrapartes que le dicen a todo que sí y se comprometen a cualquier cosa. Con el correr del tiempo se dan cuenta que son mucho mejores los que le dicen «mirá, esto así no va a funcionar, te va a ir mal a vos y me va a ir mal a mí».

La dimensión administrativa no ocupa un lugar menor, por el contrario, en mi experiencia me animaría a decir que es casi tan importante como una buena relación política. Hay muchos casos de Ministerios provinciales que desarrollaron oficinas

con capacidad como para ser contrapartes eficientes y capturaron más recursos que los que apostaron únicamente a la buena predisposición política.

En suma, en lo técnico así como en lo político, se precisa de una relación fecunda y transparente.

En la diapositiva hacemos un listado exhaustivo de las clases de colaboración, en donde remarcamos el tipo, gestión y objetivos que predominan, bajo la lógica de acuerdos *ad hoc* Nación/Provincias.

**Argentina unida**

## Colaboración

- **Tipo**
  - **Acuerdos por programa o actividad** (Bilateral / multilateral)
    - Acuerdos globales (comarcal)
      - Acuerdos metropolitanos / Regiones para el desarrollo (Art. 124 CN)
- **Gestión**
  - **Gestión compartida** (conducción de la Nación)
  - Gestión delegada en una de las partes
  - Organización ad hoc
- **Objetivos**
  - **Ejecución de políticas públicas**
  - Transferencia, asistencia técnica, regulación
  - Consulta, deliberación

**Acuerdos ad hoc**

La gestión pública en un país federal

**INAP** Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Ministerio de Gabinete de Ministros Argentina

La coordinación remite a una cuestión sustancialmente diferente, porque implica una visión global, a nivel país, de cada uno de los temas en que se involucra el Estado. En Argentina, la apuesta más interesante para construir mecanismos de coordinación, podríamos decir una proto-coordinación, ocurre alrededor de los Consejos Federales.

Los Consejos Federales tienen una estructura básica que se replica en casi todos los casos, con un referente nacional que lo encabeza y un representante por cada Provincia y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Hay hoy en el país más de cincuenta Consejos Federales con distinto grado de institucionalización y capacidad

de coordinar las tareas entre la Nación y las Provincias. Es un número exagerado, esta proliferación reduce el poder político de muchos de ellos; por lo cual, podría pensarse que, a grandes rasgos, debería haber un Consejo Federal por cada Ministerio nacional y, luego, tantas comisiones temáticas como se consideren necesarias en función de la especificidad de las tareas.

Lo primero y fundamental que debe tenerse en cuenta cuando vamos a hablar de coordinación entre miembros del pacto federal es que no hay que meterse con las potestades propias de las partes. No pueden tomar decisiones sobre las cosas que son de incumbencia de la Nación y de las Provincias. Después, que se va a construir un ámbito de deliberación y confianza, en el cual se facilite el flujo de información. En la mayoría de los Consejos Federales esto ocurre así, y ocupan un lugar muy significativo en la circulación relativa a acciones y programas exitosos que se pueden emular.

Argentina unida

## Coordinación

- **Consejos Federales**
  - Órgano colegiado, coordinado por máxima autoridad nacional y con una representación por cada provincia
- **No disponer sobre cuestiones que la legislación vigente asigna competencia exclusiva a una jurisdicción**
- **Objetivos**
  - Consulta, deliberación
  - Transferencia, asistencia técnica, regulación
  - Ejecución de políticas públicas

Coordinar

Plan

La gestión pública en un país federal

INAP Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Infobase de Gobierno de Ministros Argentina

Dijimos que los Consejos Federales tienen diferente grado de institucionalización y capacidad coordinadora. Por ejemplo, el Consejo Federal de la Función Pública (me consta personalmente) se caracteriza por su funcionamiento de alta calidad

técnica y espíritu colaborativo, pero todavía le falta potencia para poder coordinar acciones.

Generalmente, cuando se habla del tema, el consejo que se considera modélico en este aspecto es el Consejo Federal de Educación; que, entre otras responsabilidades, es el que establece los contenidos mínimos de la currícula educativa, un tema crucial. En esta tarea ha enfrentado problemas y, ni aún nuestro Consejo Federal más potente ha encontrado siempre las herramientas adecuadas para superarlos. El caso más notorio ha sido con la ESI —la educación sexual integral— que en varias Provincias tuvo y tiene un despliegue moroso, por decirlo de alguna forma.

El Consejo Federal debería haber podido sancionar a las Provincias remisas o, por lo menos, establecer algún tipo de plan progresivo y control para garantizar que se cumpliera con el dictado de este tipo de contenidos. No lo ha hecho y, la verdad, es que no ha dado el contexto político; no hemos logrado todavía construir escenarios que hagan que la coordinación se traduzca en hechos fuertes.

Por supuesto que la posibilidad y urgencia de coordinar son distintas en cada caso. Hay lugares en los cuales la coordinación es menos costosa y fundamental. Por ejemplo, un plan de vacunación tiene sentido si es global; si vacunamos, por decir un caso, en la ciudad de Corrientes y no lo hacemos en Resistencia, o en Santa Fe y no en Paraná, es casi lo mismo que tirar las vacunas a la basura. Pero hay casos en donde las cosas no están tan claras. Por ejemplo, con respecto a priorizar un paso cordillerano en el NOA; ahí el tema aparece intuitivamente como más difícil.

Obviamente, lo que se necesita para coordinar cada función para cada uno de los Consejos Federales es diferente. Pero puede pensarse en un sustrato común, en estrategias globales para todos los consejos federales, de forma tal de fomentar la coordinación respetando los derechos de todas las partes. En la diapositiva mostramos algunos elementos, con respecto a la construcción de agenda y al tratamiento de temas que pueden considerarse en este sentido.

La Nación tiene prioridad para fijar la agenda y un diseño original de los planes o de los programas que se llevarán a cabo, y las potestades de control, evaluación y

acceso a la información. A las Provincias, por su parte, se les resguarda el derecho de iniciativa y de estar informadas; también, su participación en los tiempos, en el diseño y en la determinación de la población objetivo de cada programa.

Por supuesto, la aprobación de todo lo que se hace es colectiva y, no hace falta decirlo, las Provincias son mayoritarias, con lo cual pueden equilibrar el liderazgo institucional del Gobierno central. Inclusive, para reforzar este poder, se puede establecer que para cierto tipo de decisiones debe haber mayorías especiales o, inclusive, poder de veto.

Lo clave, en todo caso, es cumplir con los acuerdos alcanzados y desarrollar algún tipo de herramienta punitiva para quien no lo haga. Difícil, pero todo camino empieza por el primer paso.

Digo, para establecerlo con todas las letras: la Nación no puede decir «como yo pongo la plata puedo hacer lo que quiero» o «me comprometí a financiar esto, pero como mis cuentas dieron mal, dejo de hacerlo». Las Provincias, por su parte, no pueden decir «esto no lo hago porque soy autónoma», como hicieron algunas jurisdicciones con el citado ejemplo de la ESI.

**Argentina unida**

**Consejos Federales**

Nación	Provincias (municipios?)
Prioridad para fijar agenda	Derecho de iniciativa y a estar informada
Diseño original del plan	Participación en diseño y agenda
Potestades de control, evaluación y acceso a información	Aprobación colectiva, con casos de mayorías especiales (en casos excepcionales, poder de veto)

Reuniones periódicas establecidas con la debida antelación. Quórum para sesionar

Herramientas para hacer cumplir acuerdos

Capacidad punitiva ante desvíos

La gestión pública en un país federal

**INAP** Instituto Nacional de la Administración Pública

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

La estrategia de los Consejos Federales puede trabajar sobre la idea de presupuestos mínimos, emulando de alguna manera el Artículo 41 de la Constitución Nacional. Paralelamente, con el correr del tiempo, podríamos pensar establecer un plan nacional que apruebe cada Consejo, el cual se haga efectivo a través del trabajo conjunto de la Nación y las Provincias.

Independientemente de los casos y de los diferentes formatos, casi todos estamos de acuerdo en que necesitamos coordinaciones más potentes, pues es indudable que con un trabajo más y mejor articulado lograremos resultados más fructíferos.

Muchas gracias.



**MUCHAS GRACIAS**

[horaciocao30@gmail.com](mailto:horaciocao30@gmail.com)  
[www.horaciocao.com.ar](http://www.horaciocao.com.ar)

# 2

## Preguntas

**P Mariana Cosentino: frente a la situación que estamos viviendo de la disminución del gasto en el país federal, ¿cuál sería una buena estrategia?**

R A priori me parece que no sería buena idea bajar el gasto, pero creo que la mejor estrategia es la que está llevando adelante el presidente: hablar cotidianamente con todos los Gobernadores. Escuchar de primera mano las necesidades y, con esa información, tratar de construir una respuesta conjunta.

Estamos ante una situación tan inédita, tan especial que se puede pedir a todos los miembros del pacto federal que mitiguen un poco la legítima visión centrada en su propio territorio para tener una mirada que abarque a todo el país.

**P Daniel Araujo: estamos enfrentando un desafío nuevo por su efecto territorial inmediato y de alto riesgo, ¿cuál sería el primer paso para fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades?**

R Pregunta atinada, sobre todo porque en mi exposición los Municipios tuvieron poco lugar, claramente menor que el que merecen.

El problema es poder dar una respuesta porque, como establece la Constitución, el régimen municipal es una prerrogativa provincial y cada sistema tiene sus características propias.

Además, la situación y la respuesta han sido muy disímiles inclusive hacia el interior de cada provincia. Tengo entendido que al día de hoy, entre los más de tres mil gobiernos locales, sólo unos 300 (claro está, generalmente los más poblados) tienen casos positivos de COVID-19.

No tengo elementos para hacer una evaluación general; lo que sí puedo hacer es plantear una de las aristas del problema, el tema de qué se entiende por la autonomía municipal, es una cuestión que venimos discutiendo desde la propia sanción de la Constitución Nacional de 1853.

Traducido al tema que nos ocupa, una parte de la biblioteca dirá que las Provincias tienen que coordinar de manera más estrecha, y más certera, la tarea de los Municipios. La otra parte de la biblioteca dice que hay que fortalecer la capacidad municipal para que cada Gobierno local encuentre la mejor salida.

Se están dando situaciones inéditas que me cuesta evaluar; por ejemplo, hay intendentes que han hecho controles muy fuertes de entrada y salida, directamente han aislado el Municipio. Hay otras que sí puedo catalogar como terribles: el incremento de las denuncias contra los abusos policiales.

Frente a situaciones como las citadas, qué recomendar ¿más o menos autonomía? No tengo una respuesta clara. Creo que habría que verlo caso por caso y provincia por provincia.

**P Tapia de Saavedra: la Nación maneja la mayor parte de recursos, ¿qué estrategias utilizan para distribuir gastos que sean para todos o son según la necesidad?**

R Lo primero que hay que remarcar es que la distribución del grueso de los recursos se hace de forma automática, día a día, según lo que establece la Participación Federal. Si conocen a alguien que sea o haya sido Secretario de Hacienda provincial, les comentará que hace o hacía un seguimiento diario sobre cuánto depositó la Nación para ver si la suma efectiva era la que había calculado.

La Constitución Nacional estableció que antes que terminara el año 1996 tenía que haber una nueva Ley de Coparticipación Dederal; han pasado 24 años y no hemos podido cumplir con el mandato constitucional. O sea, es un tema clave, pero hoy fuera del horizonte de transformación. Eso, hoy por hoy, es inamovible. El resto, que es significativo, pero menor frente a la coparticipación, se distribuye en una arena que tiene en cada caso, en cada ministerio una vía particular. Es lo que vimos de los programas de colaboración.

Como dije, estas transferencias son muy importantes. En muchas provincias es común que el Gobernador pase en Capital Federal de martes a jueves de todas las semanas, porque está, justamente, gestionado los programas que son claves para su provincia. Como vimos, en las provincias menos desarrolladas, estos son los recursos que mueven al Estado y la política. Los de coparticipación más la de los ingresos propios sirven para los costos fijos, fundamentalmente, para pagar salarios.

Esta plata es la que se usa para dar respuesta a los diferentes problemas y requerimientos de los actores provinciales. Por eso es tan fundamental. Es tan importante que los Gobernadores, la máxima autoridad política, pasen buena parte de su tiempo alrededor de las oficinas nacionales garantizando esos recursos.

Ahí, como dije, sería interesante que hubiera algún modelo de coordinación más general que incorporase a la cultura organizacional y a las normas un modelo de gestión conjunta entre la Nación y las Provincias. Y el desafío a futuro, es que pudieran construir un plan global de trabajo.

Esta es la visión normativa. En los hechos, no se puede ser inocente. Si la Nación automatiza todas las trasferencias, pierde su capacidad de utilizar el federalismo como herramienta de gobernanza. Queda a merced del poder territorial de los Gobernadores.

También hay que ver que hay situaciones extremas: ¿debe la Nación permitir que se incendie una Provincia, por más informales e incum-

plidoras que sean sus autoridades? En los 90 se conceptualizó el tema bajo el nombre de «riesgo moral».

**P Micaela de Munro: ¿En relación con el ámbito organizacional es fundamental una unificación de criterios, metodologías, capacitación, salarios y tecnología para los trabajadores de los tres niveles del Estado?**

**R** Fundamentalmente sí, y un poco no. Lo federal siempre es paradójal.

Es importantísimo que haya una base común, una cultura organizacional con tópicos que una a todos los trabajadores estatales y unos salarios acordes.

Les cuento una cosa que pocos conocen. La mejor Ley de Coparticipación Federal que tuvimos, la Ley 20.221, que fue aprobada poco antes de que asumiera Cámpora en 1973 y que después fue convalidada por el parlamento, incrementaba notoriamente los recursos que iban a las provincias. Justificaba ese incremento, entre otras cosas, en la necesidad de equilibrar los salarios de la Nación con los de las Provincias; y veía con agrado que las Provincias hicieran lo mismo con los Municipios, para que los salarios de todos los ámbitos territoriales tendieran a equilibrarse.

Porque es verdaderamente una vergüenza las diferencias salariales que existen, son injustificables. También es una vergüenza las diferencias que hay dentro del propio Estado Nacional. Es una vergüenza los salarios que paga el Poder Judicial. Lo que cobra un empleado municipal que está en el territorio peleándole a la inclusión social, no sé si hay una tarea más difícil en el Estado de hoy, es un insulto al lado de lo que cobra, por ejemplo, un empleado administrativo o de servicios generales del Banco Central. Me resulta intolerable. La diferenciación es odiosa, y genera una cantidad de conflictos enorme, nichos de sueldos injustificables que triplican o cuadruplican, en algunos casos, lo que se paga por igual en otros organismos.

Pero volvamos a lo nuestro: sí, debemos tener tecnologías compatibles, sistemas que faciliten la articulación, modelos de reclutamiento y capacitación que

genere empatía y elementos comunes entre todos los cuadros estatales. Hay que fortalecer aquellos elementos que hacen que todos nos sintamos parte del Estado de la República Argentina, que tiene tres ámbitos: el nivel nacional, el provincial y el municipal. Esto es el federalismo, en una confederación serían diferentes Estados, y, allí, el punto referencial estaría dado en cada parte.

Pero, por otro lado, las tareas en alguna medida son diferentes. Y también tenemos que diferenciar nuestros sistemas administrativos. Esa es la parte en que no hay que igualar, de forma absoluta, la dimensión administrativa de los tres ámbitos territoriales.

**P Eduardo Longo: ¿deberían reservarse más fondos en Nación para coordinar respuestas estratégicas o por lo contrario transferirse más fondos a las Provincias?**

R Si nosotros tenemos una adecuada coordinación, si nosotros trabajamos de manera eficaz y eficiente en los programas entre la Nación y las Provincias, lo mejor sería la idea de una conducción estratégica que sea capaz de concentrar los fondos para poder aplicarlos en lugares que más lo necesiten.

Ahora, obviamente se crean instituciones para garantizar un piso y que en alguna vuelta del destino una Provincia no quede castigada. En la presidencia que terminó el año pasado hubo Provincias que, con el cambio de gobierno, pasaron a recibir cero pesos. Lo repito por si no quedo claro: cero pesos en cuatro años y, además, le cobraron toda la deuda nacional de las transferencias por coparticipación de un tirón; práctica única en más de treinta años de democracia.

Frente a estos vaivenes que tiene la política argentina hay que garantizar ciertos pisos mínimos para evitar que pasen estas cosas.

**P Marcelo Seija: ¿no hay articulación entre los Consejos Federales y los parlamentos ya sean provinciales o nacionales, no coordinan agendas?**

R Lamentablemente no, muy poquito.

En la Unión Europea hay una cosa que se llama codecisiones; un mismo proyecto se presenta al mismo tiempo al Consejo Federal y al Parlamento Europeo, y se trata paralelamente en los dos lados. Si en los dos lados llegan al mismo proyecto, se aprueba de forma casi automática; si así no ocurre, hay diferentes instancias de conciliación, a ver si se puede llegar a una síntesis entre ambas miradas. O sea, han logrado articular ambos institutos, el Consejo Federal y el órgano Legislativo.

Soy parte de equipos ligados al Estado y a centros de estudios que, desde hace algunos años están elaborando proyectos de ley para reglamentar y fomentar los consejos federales. En alguno de esos borradores, está la idea de vincular los Consejos Federales con comisiones del Congreso Nacional.

## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 – N.º 28 – 2020

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

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

Tel. 4343 9001, [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición/corrección**

Juan Sala Clara

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diagramación**

Edwin Mac Donald

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.

Los Cuadernos del INAP 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 los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

**[publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)**

Agosto 2020



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina