

ISSN 2545-7640

INAP | INSTITUTO NACIONAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

N.º 3

JUNIO 2017

APUNTES

para la **modernización del Estado**

Alta Dirección Pública



Estudios y artículos

Administración pública y federalismo cooperativo*



Por Horacio Cao* y Ángel Vaca**

*Administrador Gubernamental. Subdirector
del Centro de Investigaciones en
Administración Pública (CIAP) de la UBA.

**Doctorando UBA

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta de las nuevas formas de gestión que se desarrollan en los países federales, como el federalismo dual y el cooperativo. A nuestro entender, estas formas no han tenido la atención que merecen.

Abstract

The present work aims to account for the new forms of management that are deployed in federal countries, such as dual federalism and cooperative. In our view, these forms have not had the attention they deserve.

* Una primera versión de este trabajo se presentó en el coloquio Los Desafíos del Bicentenario el 29 de septiembre de 2016 en Tucumán. Le agradecemos los comentarios a Carlos Acuña, a quien, por supuesto, liberamos de responsabilidad en el resultado final.



¿Qué es el federalismo?

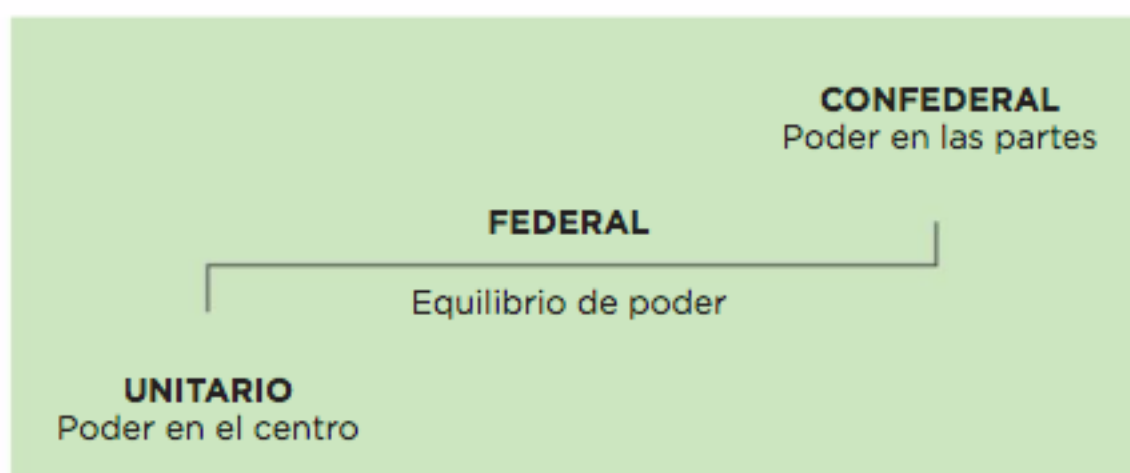
El federalismo es un concepto complejo (Stewart, 1984), porque se utiliza para abordar diferentes fenómenos y situaciones. En nuestro caso, resaltamos el carácter híbrido de la organización del Estado, que se encuentra a mitad de camino de las formas unitaria y confederal. El diseño institucional muestra con claridad el actor que ocupa el *centro de gravedad*: en la primera, la instancia central o nacional; en la segunda, las unidades subnacionales (ver Figura N.º 1).

Desde nuestra perspectiva, lo federal se construye como una nueva categoría. Su originalidad subyace en la constante búsqueda de equilibrio entre los Estado miembro a través de 1) arreglos institucionales que contrapesen el poder político, y 2) la distribución de potestades y funciones entre las partes. Sobre este último punto, haremos hincapié en el trabajo.

Del federalismo dual al federalismo cooperativo

Como mencionamos anteriormente, el federalismo implica un reparto formal de competencias y funciones. Ahora bien, más allá de la claridad con que ellas se especifiquen, la complejidad propia del funcio-

Figura N.º 1. Continuo unitario-federal-confederal



Fuente: Elaboración propia

namiento estatal tiende a crear espacios que deben abordarse mancomunadamente.

Esta problemática común a todos los países federales ha generado respuestas diferentes en cada uno de ellos. Entre un importante bagaje de formatos, nos limitaremos a tomar dos modelos: el federalismo dual y el federalismo cooperativo, simulando extremos en lo que respecta a las relaciones entre las partes.

En el federalismo dual, predomina la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones (ver Figura N.º 2). Si bien puede existir algún tipo de vinculación entre los Estado miembro, lo que prevalece es la independencia en su accionar. De existir tareas conjuntas, los acuerdos tienden a ser esporádicos, con bajo nivel de



Estudios y artículos

institucionalización y de corta duración.

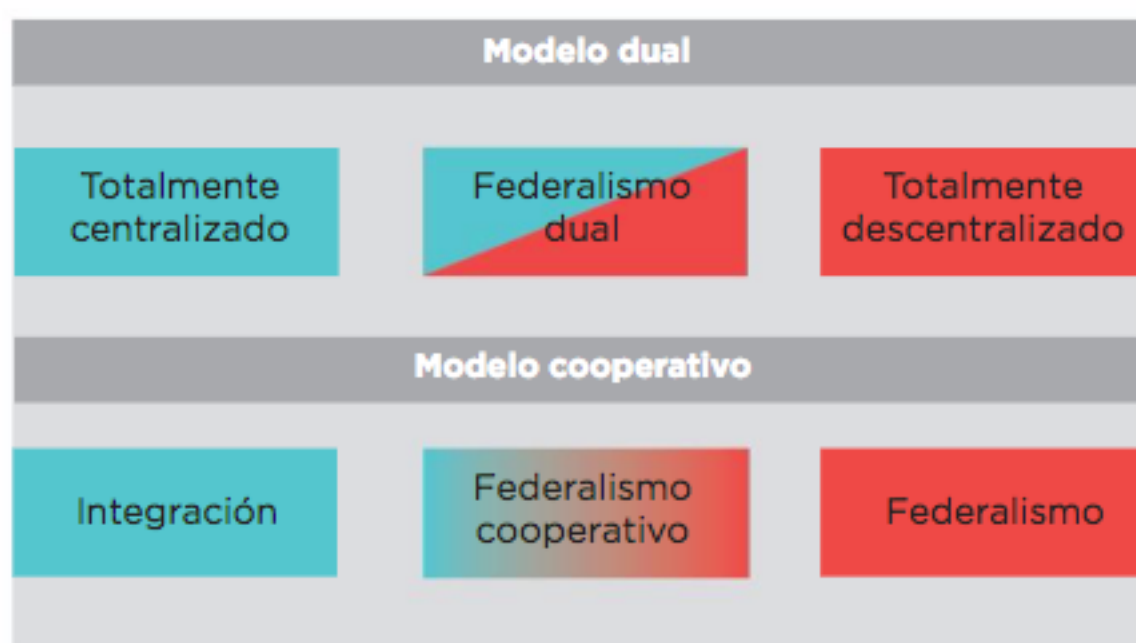
En cuanto a la administración pública, el federalismo dual es una filosofía de *compartimentos estancos*, en la cual compiten dos campos de acción perfectamente delimitados y sin ningún tipo de vinculación entre ellos. Cada nivel de gobierno tiene reservado un ámbito de actuación dentro del cual es soberano y no comparte funciones ni burocracias. Adicionalmente, promueve una cultura organizacional cuyo eje está puesto en los controles y los contrapesos, y que, de esta forma, no construye una atmósfera de confianza e integración.

Por el contrario, en el *federalismo cooperativo*, se remarca la tarea conjunta entre la Nación y las provincias; ambos son responsables de la realización de procesos clave del sector público (ver Figura N.º 2). De esta forma, se articulan las potestades de gestión, y, consecuentemente, lo nacional y lo provincial no se hallan separados, sino combinados. Las relaciones remiten a «una torta marmolada que se caracteriza por una mezcla inseparable de ingredientes de diferente color» (Fernández Segado, 2013: 24).

Independientemente de las peculiaridades que adopta la forma federal en los distintos

países, existe consenso en cuanto a que este tipo de organización está mutando de una forma *dual* hacia un modelo *cooperativo*. En efecto, aunque hay divergencias de grado y tipo¹, los expertos coinciden en señalar que los federalismos consolidados tienden hacia esta última modalidad, pues el divorcio entre los niveles del Estado y su consecuente funcionamiento parcelado se considera obsoleto e inapropiado para las actuales circunstancias (Grodzins, 1966; Vergotini, 1986; Menéndez Rexach, 1992; Aja, 2000; Frías, 1980). Con el objetivo de lograr un funcionamiento armónico y desalentar la competencia por

Figura N.º 2. Diferencia en términos de división del trabajo



Fuente: Elaboración propia



Estudios y artículos

«Probablemente, la arquitectura institucional sea el lugar donde pueda observarse con mayor nitidez la transición federal...»

espacios de poder, el nuevo modelo federal en consolidación elimina fricciones y fomenta la cooperación, es decir, un hacer en conjunto. Para ello, utiliza diferentes instrumentos, como acuerdos previos o concomitantes definidos por la complejidad de las tareas que desempeñar, situaciones de ajuste mutuo, estandarización de procesos y competencias que reduzcan lagunas y redundancias.

Probablemente, la arquitectura institucional sea el lugar donde pueda observarse con mayor nitidez la transición federal. En efecto, en ella, se visualiza la simplicidad de las instituciones del *modelo dual*, las cuales descansan en una serie de normas que dividen potestades: un instituto de contrapeso y control en manos de las provincias, el Senado de la Nación, y otro que trata los casos conflictivos, la Suprema Corte de Justicia. Por el contrario, el *federalismo cooperativo* desarrolla para cada caso concreto diferentes formatos que organizan los distintos equilibrios de poder y gestión. Aquí diferenciamos dos formas: una de tipo *ad hoc*, referente a cada programa, las actas-acuerdo, y otra con una visión holística, que, en nuestro país, toma la forma de consejos federales.

Instancias de vinculación

En esta sección, nos referiremos

al tipo de relación que se establece entre las partes (ver Figura N.º 3).

En un *país unitario*, las relaciones son jerárquicas y se determinan según las potestades de la instancia central para establecer reglas de juego y dar instrucciones de trabajo.

Como vimos, mientras que, en el *modelo dual*, el grueso de las tareas estatales se realiza sin articulación entre la Nación y las provincias, en el *modelo cooperativo*, se despliegan instancias que, si bien dividen verticalmente las tareas que realizar, no promueven una jerarquización ni una atomización en el despliegue de la política pública en cuestión.

Destacamos dos modalidades que puede adquirir el modelo cooperativo; por un lado, la *coordinación*, en donde las partes participan por el hecho de obtener mejores resultados y no porque su intervención se encuentre normada. En estos casos, se socializa información de cada política pública o ámbito de actuación, y se busca orientar las voluntades de la Nación y las provincias en pos de un accionar armónico que conduzca al logro de los objetivos. El vínculo entre las partes según la forma de coordinación tiende a derivar en actas-acuerdo que establecen obligaciones y compromisos para cada actor involucrado.

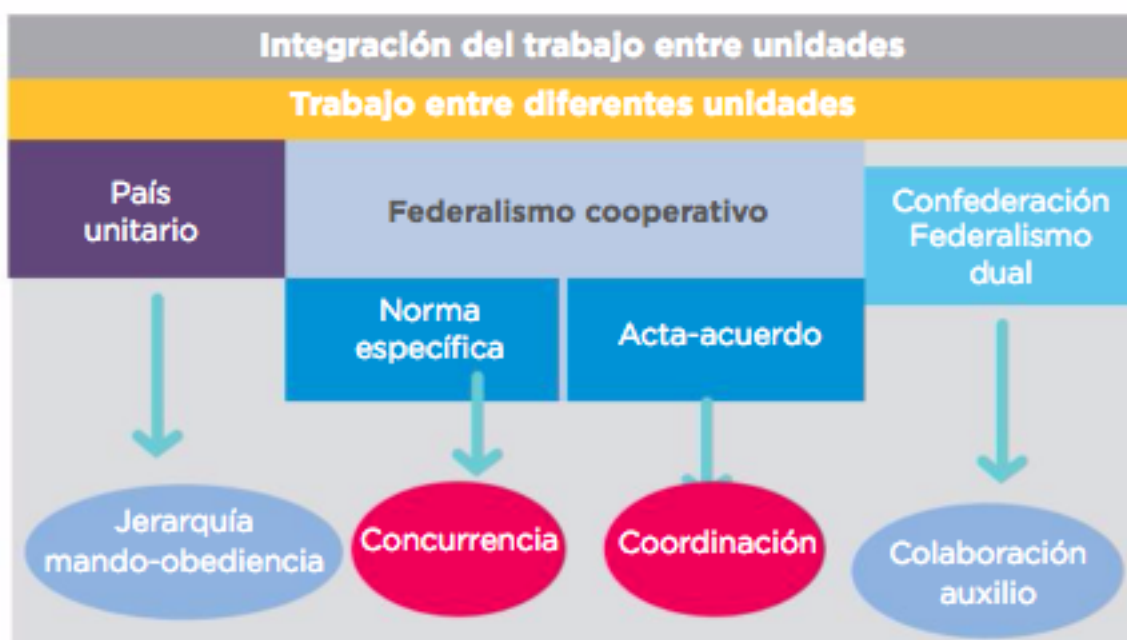


Por otro lado, la *concurrentia* implica la toma conjunta de decisiones, un coejercicio de competencias. La acción solo puede ejercerse de manera conjunta o mancomunada, ya que sus resultados no podrían alcanzarse por la acción individual de una de las partes. Desde una perspectiva teórica, puede pensarse que el final del camino de la concurrentia es la integración estatal (ver Figura N.º 2).

Es necesario remarcar que la concurrentia vista como régimen competencial precisa un dispositivo legal potente que le dé carácter obligatorio y extraordinario, ya que plantea una actuación agregada como modo de ejercicio. Fuera de este dispositivo, los arreglos solo pueden establecerse por mutuo acuerdo, sin obligatoriedad para las partes, ya que lo contrario implicaría ceder competencias y romper con las pautas constitucionales.

¹ La nomenclatura cambia según el autor. También suele hablarse de federalismo de concertación coordinado o combinado. Debido al nivel de generalidad del presente texto, pueden obviarse los matices que involucra cada uno de ellas.

Figura N.º 3. Arquitectura institucional



Fuente: Elaboración propia

Referencias bibliográficas

- Aja, M. (2000). «Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico». En *Revista de Occidente*, 229, Madrid, España.
- De Vergottini, G. (1986). «La distribución territorial del poder político». En *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, octubre-diciembre, Bilbao, País Vasco.
- Fernández Segado, F. (2003). «El federalismo en América Latina». En *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, 41, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México.
- Frías, P. J. (1980). *El federalismo argentino, introducción al derecho público provincial*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Grodzins, M. (1966). «The American System. A New View of Government in the United States, Chicago». Chicago: Rand Mac Nally.
- Menéndez Rexach, A. (1992). «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico». En *Documentación administrativa*, 230-231, INAP, España.
- Stewart, W. H. (1984). *Concepts of Federalism*. Lanham, MD: University Press of America.