



Centro de Investigaciones
en Administración Pública



Informe final

Plan de investigación posdoctoral

Título del proyecto:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIÓN FEDERAL DEL
ESTADO EN LA ARGENTINA

El lugar de las Provincias en el marco del federalismo cooperativo

Investigador:

Dr. Horacio Cao

Director:

Dr. Gustavo Blutman

Proyecto de investigación en el que se inserta:

Proyectos PICT (TIPO A. ANPCyT N° 1420) y UBACyT
(20020130100193BA - 20020170100184BA FCE/UBA)

Junio de 2019

CONTENIDO

1.	RESUMEN	2
2.	PALABRAS CLAVE (código JEL).....	3
3.	DESARROLLO DEL PROYECTO:.....	3
3.1.	El abordaje general	3
3.2.	El periodo de análisis y sus etapas.....	5
3.3.	Los principales desarrollos realizados en el marco del proyecto posdoctoral	9
4.	PRODUCCIÓN DEL PROYECTO	27
4.1.	Artículos de Revista.....	27
4.2.	Libros.....	28
4.3.	Capítulos de Libro	29
4.4.	Publicaciones de Jornadas y Congresos.....	29
4.5.	Publicaciones Electrónicas	30
5.	ACTIVIDADES DE TRANSFERENCIA	30
6.	FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....	31
7.	OTROS RESULTADOS	32
	Anexo DOCUMENTAL – Fotocopias de certificados y publicaciones.....	34

1. RESUMEN

El área de interés del proyecto posdoctoral se centró en los dispositivos y formatos que adquiere la gestión estatal en virtud del orden federal de nuestro país, con especial énfasis en la evolución de los Estados provinciales. Se aborda el tema desde una perspectiva histórica: cómo fue que las provincias ocuparon el sitio que hoy tienen en la división del trabajo estatal.

Bajo este abordaje y objetivos, se trabaja a partir una metodología descriptiva -de las ideas y hechos relativos al federalismo y los Estados Provinciales- y exploratoria -en la medida en que se construía un relato sobre un espacio con amplias áreas de vacancia-.

El marco conceptual utilizado vinculó lo político y lo organizacional, elementos que adquieren una mixtura peculiar a partir del carácter cooperativo que ha ido adquiriendo nuestro federalismo. Vincular estas perspectivas de análisis hizo necesario enlazar universos teóricos dirigidos al análisis diferentes aspectos de la realidad.

En términos de productos, el más notorio es la publicación de un libro en dos volúmenes que reconstruye el proceso de construcción del federalismo cooperativo y de la creciente importancia de los Estados provinciales (años 1976/2015), ocupando el citado espacio de vacancia y asignando un sentido al desenvolvimiento de los Estados provinciales argentinos.

Adicionalmente, en el camino de delinear el recorrido hasta la actual división estatal del trabajo se realizaron contribuciones que considero relevantes en lo que hace a, por ejemplo, las notas esenciales de los modelos de vinculación Nación / Provincias y una taxonomía que refiere a los diferentes modelos de coordinación entre ambos y las fortalezas y debilidades de cada uno. Ocasionalmente, algunos de estos temas fueron tratados en escritos específicos además de su desarrollo en el citado libro.

Hacia el futuro, debería profundizarse los análisis y conceptos a partir de casos (sectoriales / provinciales) concretos. Se han trabajado dos textos en esta línea -referido a un caso bastante excepcional- que se encuentran en arbitraje (ver sección 4.1.). De igual forma, se abre un camino para el desarrollo de tecnologías institucionales y organizacionales más apropiadas para el desarrollo del federalismo cooperativo. En esta dimensión, se desarrollaron textos prospectivos y de tipo normativo sobre la cuestión (ver 4.3.1. y 4.5.1) y se ha trabajado en una

serie de propuestas parlamentarias (ver sección 7).

2. PALABRAS CLAVE (Código JEL)

- H7 Gobiernos Provinciales (State governments)
- H770 Federalismo
- H770 Relaciones intergubernamentales
- H110 Estructura de Gobierno

3. DESARROLLO DEL PROYECTO:

3.1. El abordaje general

El desarrollo del proyecto pos doctoral tuvo como principal dispositivo la historización de los cambios ocurridos en las ideas, el formato federal y la situación de los Estados provinciales de la República Argentina entre los periodos 1976 - 2015.

Aunque no se le haya dado toda la atención que merece, este fue uno de los fenómenos estatales más importantes de los últimos 40 años pues, entre otras cosas, produjo la mudanza del centro de gravedad de la estructura organizacional del Estado en Argentina, que pasó de la esfera nacional a la provincial¹.

Al momento de iniciarse el periodo bajo estudio, el Estado argentino tenía un alto nivel de centralización de decisiones y acciones en la administración pública nacional. Esta situación se revirtió en los posteriores veinte años (1976/96), construyendo un nuevo equilibrio - organizacional y político- que se estabilizó en los veinte años subsiguientes (1996-2015).

Pero no fue “sólo” un proceso de descentralización de las responsabilidades de gasto: concomitantemente se alteró la manera en que se concebía la organización federal y, dentro de ella, las ideas relativas a las relaciones intergubernamentales.

¹ Cuando hablamos del conjunto del sector estatal argentino nos referimos al complejo Nación- Provincias- Municipios. A los fines de este trabajo consideraremos sinónimos federal/central/nacional; provincial/regional; y local/municipal. Cuando hablemos de nivel sub-nacional, nos referiremos al agregado provincias + municipios.

Estas vicisitudes impactaron en lo administrativo y los institucional, construyendo una nueva ecuación política que convirtió a las provincias en poderosos actores de la vida social argentina. La mejor prueba de esto es el lugar de los gobernadores, reconocidos como actores fundamentales del proceso gubernamental de la República.

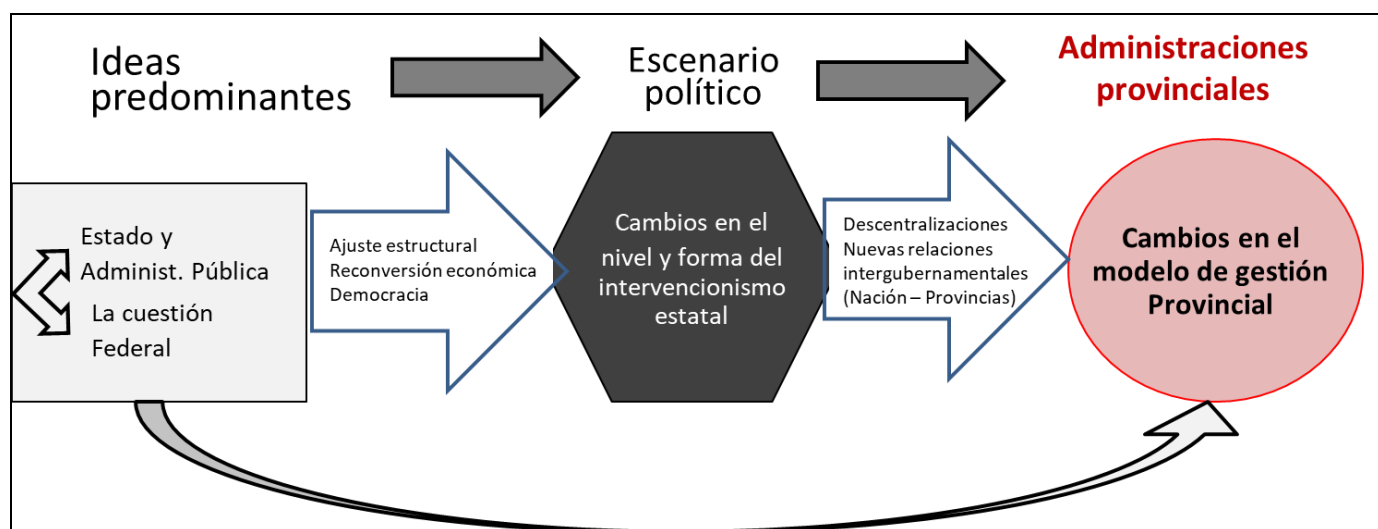
A pesar de su comprobada importancia, los procesos descritos en los párrafos precedentes han sido poco recorridos y no se conocen trabajos sistemáticos dedicados a ellos. En este sentido, es común observar textos referidos al Estado, la administración pública y/o los procesos de reforma que, basados en situaciones de la administración central y sin considerar la situación de las Provincias, arriban a conclusiones sobre la totalidad del sector público argentino.

Para tratar los temas que venimos describiendo, se desarrolló un abordaje que trabajó de manera paralela sobre tres dimensiones interdependientes (Figura N° 1):

1. Las ideas predominantes en cada momento y, en su marco, el lugar que le asignaba al Estado y la Administración pública, con un capítulo especial relativo a la cuestión federal,
2. el escenario político, tanto en lo que hace al lugar del Estado en el proceso económico social, como a la división del trabajo y las funciones Nación/Provincias, y
3. la situación de las provincias en cada etapa y los cambios ocurridos en el ámbito de sus administraciones públicas.

Figura N° 1

Esquema de análisis utilizado en el proyecto posdoctoral



Fuente: elaboración propia

Además de la descripción respectiva, el esquema buscó establecer las relaciones y continuidades que existen entre estos tres elementos (1. Ideas/clima de época, 2. Escenario político, 3. Transformación del aparato estatal provincial). Claro está que esta vinculación no es automática y tiene un importante rango de autonomía relativa, situación que se hace más notoria por la condición federal de nuestro país, que contiene 24 jurisdicciones regionales diferenciadas.

Es que si bien la pertenecía a un orden nacional hace que las provincias tiendan a recorrer caminos semejantes, sus diferencias y autonomía las impulsan por senderos dispares, que fueron así aún en los casos en los que se desplegaron políticas públicas de un mismo tenor, pues nunca son aplicadas de idéntica forma ni tienen iguales efectos².

En este aspecto, el proyecto de investigación buscó construir una síntesis de la situación de las provincias en cada etapa estableciendo, desde una perspectiva global, cuáles fueron los principales elementos de cada etapa.

Se realiza así un esfuerzo de síntesis de los conceptos, escenarios y políticas públicas que circulaban por los diferentes escenarios y niveles decisorios políticos y estatales; es factible y relevante esta operación porque en el ordenamiento federal de nuestro país, es la Presidencia de la nación la que da el tono general de la intervención estatal, también en lo que hace a las jurisdicciones subnacionales. Claro está, hay excepciones, administraciones provinciales que rompen con la tendencia general inducida por el gobierno central -describimos algunos casos en textos elaborados en el marco del proyecto de investigación-, pero ellas han constituido más la excepción que la regla.

3.2. El periodo de análisis y sus etapas

Como adelantamos, nuestro análisis tiene características diacrónicas, lo que hace necesario establecer algunas consideraciones sobre el periodo de análisis y de las dos etapas en que se lo dividió.

² La diferenciación estructural en el accionar de las provincias de la llamada periferia fue uno de los elementos centrales de mi tesis de doctorado. Ver publicación 4.5.3.

En cuanto al periodo de análisis, se tomó como punto de partida el año 1976 -siguiendo una importante cantidad de trabajos que enfatizan el carácter de rupturista de ese año-, y finaliza en el año 2015, con los cambios ocurridos en el ejecutivo nacional. Como el objetivo del estudio era tratar de establecer patrones estructurales, se tomó la decisión de no avanzar más allá de esta fecha pues se consideró que en un periodo tan corto de tiempo iba a ser difícil captar eventuales cambios que pudieran generarse a partir del nuevo gobierno.

El periodo de cuarenta años bajo estudio fue dividido en etapas, tarea intrínsecamente compleja, pues ninguna periodización relativa a la historia reciente está exenta de críticas y polémicas. Esto es así sobre todo porque se aplica a un abordaje que combina elemento sociales, institucionales, políticos y organizacionales, los cuales, en todos los casos históricos, se despliegan sin una sincronía ni correspondencia perfecta.

Concretamente, los cuarenta años analizados fueron divididos en dos periodos que, a su vez, recorrieron diferentes momentos presidenciales. Reseñamos sucintamente la lógica de las etapas y momentos en los próximos dos acápites

3.2.1. Primera etapa: el proyecto neoliberal para las provincias (1976/1995)

Se ha establecido un hito de la historia argentina en 1976, caracterizado por cambios estructurales en el proceso económico y social que se impusieron desde un régimen sostenido por el terrorismo estatal.

Aquel viraje drástico se produjo en el marco del avance de una reconversión capitalista que prevalecía en occidente y se distinguía por la hegemonía del capital financiero y la instalación de valores neoconservadores. En el ámbito nacional, lo destacable fue la desestructuración de la matriz de industrialización por sustitución de importaciones, las políticas estatales sobre-determinadas por la necesidad de equilibrar variables fiscales que tenían desajustes exorbitantes y por la centralidad de la deuda externa, que aparecía como *ultima ratio* ordenadora de la vida social y económica del país.

En lo que hace a las ideas predominantes, en esta etapa se produce el ascenso de las ideas

neoliberales, que sostienen el carácter intrínsecamente perverso de la intervención estatal. En su despliegue, estas ideas encontraron su némesis en los principios desarrollistas, a los que consideraron como el contrincante ideológico por antonomasia.

La presente etapa tiene tres momentos diferenciados en otros tantos ciclos presidenciales. Se inicia con la dictadura militar que usurpó la conducción política del país en 1976, como parte de la ola golpista que asoló el subcontinente por aquellos años.

A la dictadura le sucedió el gobierno de Raúl Alfonsín (1983/1989), que marca el regreso de la vigencia del ordenamiento constitucional en el país y hace parte de la contra-ola de *transición democrática* latinoamericana. Alfonsín intentó eludir o morigerar los mandatos del ajuste estructural; la imposibilidad de alcanzar este objetivo precipitó su renuncia anticipada y abrió paso a la primera Presidencia de Carlos Menem (1989/1995).

Durante este primer ciclo presidencial se despliega lo que fue catalogado como uno de los ajustes más profundos y completos de todo el subcontinente. Además, fue justamente bajo ese mandato que actores de primer orden en el escenario nacional -como, por ejemplo, el Banco Mundial- señalaron a las Provincias como objetos decisivos de la reforma estatal argentina.

En el tema que nos ocupa, no puede dejar de destacarse que el ajuste estructural incluyó entre sus medidas una muy importante descentralización de recursos, potestades y funciones desde la Nación a las provincias. Estas reformas fueron de tal magnitud que terminaron por convertir el ámbito subnacional en el eje de la gestión pública estatal. Paralelamente, estos cambios administrativos e institucionales se combinaron con otros elementos que hicieron de los gobernadores actores claves del proceso político argentino.

En el ámbito de la administración es clave destacar que, como tendencia general, los procesos descentralizadores mantuvieron en el ámbito central el financiamiento y la dirección estratégica de los sistemas y funciones traspasados a las provincias. Se construyó así un **Estado de dos pisos**, con orientaciones claramente diferenciadas: mientras el nivel nacional se aplicó al diseño de programas y a la obtención de recursos para su viabilización, las provincias concentraron sus esfuerzos en la gestión concreta y en la construcción político territorial vinculada a ella.

3.2.2. Segunda etapa: las respuestas al proyecto neoliberal (1995/2015)

A diferencia de la fecha de inicio de nuestra investigación, que es marcado por el emblemático año 1976, el comienzo de la segunda etapa se justifica en elementos más operativos, relativos centralmente al propio proyecto de investigación.

Marcamos una nueva etapa en el año 1995 -reelección del presidente Menem- pues, a contrario sensu de lo que se pensó en aquel momento, implicó el fin de la fase más dinámica del ajuste estructural. Particularmente, en ese momento, se inicia un periodo que, sobre todo en términos provinciales, establece una cierta estabilidad en lo administrativo, lo organizacional, lo político que se prolonga hasta la actualidad.

La continuidad no significa inmovilismo provincial: en los 20 años de esta etapa -nuestro análisis llega hasta el año 2015- sobrevinieron una pluralidad de hechos y se desarrollaron acciones y programas novedosos, pero todo eso ocurrió -grosso modo- dentro de los límites establecidos en el escenario construido en los años precedentes.

Al igual que en la etapa anterior, en este segundo periodo se suceden tres ciclos presidenciales.

Como anticipamos, si bien el periodo se inicia con la convalidación electoral del ajuste estructural, el segundo periodo presidencial de Carlos Menem está recorrido por un cierto desencanto ante los resultados sociales de las políticas neoliberales y las debilidades que dejó al descubierto el *efecto Tequila*, cuando la crisis mejicana endureció las condiciones de acceso al crédito para los países emergentes.

En el ámbito provincial las políticas neoliberales encontraban límites en una doble situación; por un lado, a partir de la idea de proteger la alianza política del presidente con los gobernadores -y, consecuentemente, no presionar por la reforma subnacional- y por una sucesión de puebladas ocurridas como respuesta a las políticas de ajuste estructural³.

³ La más importante fue el llamado Santiagueñazo (diciembre de 1993), pero hubo también disturbios en San Juan, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Misiones y Río Negro.

La segunda presidencia de la etapa -De la Rúa 1999/2001- es un intento fallido por superar una serie de tensiones económicas y sociales que se habían ido acumulando como consecuencia del programa de reformas fiscales, financieras y económicas. La idea de que su procesamiento institucional bastaría para darles solución se mostró errada, pero, un poco paradójicamente, fue fecunda en términos de incorporar nuevos elementos al debate.

El análisis de la situación del periodo 2003/15 es todavía un tema sujeto a debate. Más allá de la profundidad y del sentido de los importantes cambios ocurridos, lo que interesa destacar en nuestro caso es la continuidad del esquema general administrativo político institucional del orden en “dos pisos” del conjunto Nación / Provincias. De esta forma, las Provincias siguieron siendo las instancias de gestión más importantes de la Administración Pública, como así también el actor preponderante en el ámbito de la construcción político territorial del país.

3.3. Los principales desarrollos realizados en el marco del proyecto posdoctoral

Como ya se adelantó, el desarrollo del proyecto de investigación tomó la forma de un recorrido histórico que fuera publicado en libro de dos tomos -uno por cada una de las etapas descritas- por la editorial Prometeo (4.2.1. y 4.2.2.)⁴.

En las secciones siguiente remarcamos los principales elementos desarrollados, siguiendo nuestro triple enfoque metodológico de abordaje de lo federal (ideas predominantes -escenario político institucional y de las relaciones intergubernamentales- cambios en las administraciones públicas provinciales).

En los casos que así haya ocurrido, mencionamos las publicaciones adicionales que en cada caso se realizaron.

3.3.1. Ideas predominantes

En esta dimensión de la investigación se reseñan los diferentes elementos que influyeron o

⁴ En la cuarta sección del presente texto se encuentran detalladas las publicaciones que fueron parte del presente proyecto. Cuando se haga mención a alguno de ellos, se citará el numeral en donde se encuentra la cita completa del texto respectivo (y su correspondiente fotocopia de primera página en el Anexo Documental).

compusieron la mirada federal dentro de las ideas predominantes de cada etapa periodo. Cabe remarcar su articulación con otro proyecto de investigación desarrollado previamente, dirigido al análisis de los modelos de gestión pública desarrollados en los últimos 60 años⁵.

a. La revalorización de lo Institucional

El fin de los gobiernos de facto y la continuidad de la vigencia de las instituciones constitucionales desde 1983 hasta el presente configura una situación novedosa a la luz de la historia argentina del siglo XX.

En el tema que nos ocupa, esto crucial pues es impensable el funcionamiento de las instituciones federales cuando hay una autoridad que, desde el gobierno central, tiene capacidad de cambiar las reglas de juego. Adicionalmente -y no menos importante- una variación continua y no sistemática de normas y actores necesariamente diluye los mecanismos de control y de contrapeso vitales para que se desarrolle el juego federal.

En el caso argentino, la sola posibilidad -muchas veces hecha efectiva- de que una autoridad de facto pasara por encima de la constitución y de los organismos de matriz federal, hizo que se licuara cualquier pretensión provincial de contrarrestar el poder centralizador del nivel federal. Hay que recordar que los golpes de Estado implicaban el cierre de la Cámara de Senadores y el nombramiento de gobernadores y miembros de la Corte Suprema por voluntad presidencial, por lo que estos institutos perdían de esta forma su carácter de garantes de la forma federal de gobierno.

Las condiciones cambian radicalmente a partir de 1983; no solamente hubo continuidad constitucional, sino que también, en comparación con lo que ocurrió en las décadas precedentes, hubo un incremento en la valoración e importancia de lo institucional, antes visto como un elemento accesorio o accidental.

Sobre estos dos elementos -continuidad y revalorización de lo institucional- fue la base sobre

⁵ En el marco de este proyecto, se publicó el texto “El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015” Escrito en colaboración con Maximiliano Rey y Arturo Laguado. El trabajo tuvo dos ediciones (2015 y 2016) y contiene el germen de varios temas que desarrollamos en la presente sección.

la cual se empoderaron notablemente las instituciones federales en general y las Provincias en particular.

b. El reflujo de las ideas centralizadoras

Las tradiciones políticas vigentes hasta los '70 -nacional popular, desarrollista, socialista- habían considerado virtuosas las políticas centralizadoras, pues ellas empoderaban al sujeto transformador -encarnado en el gobierno nacional- de forma tal de desplazar a las fuerzas tradicionalistas que haciéndose fuertes en las provincias, resistían los programas de desarrollo.

Hacia la época del retorno democrático esta situación había cambiado drásticamente. Así, a los constitucionalistas autodenominados *federales* -que muchas veces habían defendido en soledad las potestades provinciales- se le sumaron las visiones socialdemócratas -que veían en los procesos descentralizadores un paso democratizador esencial- y las propuestas de ajuste estructural, que veían en estos procesos una vía para hacer más eficiente el accionar estatal.

En última instancia serán éstas últimas ideas las que guiarán el proceso por el cual las provincias se convirtieron en el centro de la administración pública argentina. En el ideario neoliberal las descentralizaciones promueven:

- 1) Mejores servicios a los ciudadanos, ya que la menor escala permite a los gobiernos captar mejor las predilecciones de los residentes del área, mientras que la provisión centralizada tiende a homogeneizar servicios dados a ciudadanos de regiones y necesidades diferentes
- 2) La movilidad territorial de los ciudadanos hacia territorios mejor administrados, que dan mejores servicios públicos con menos impuestos, fenómeno que se llamó *votar con los pies*. De esta forma, el índice migratorio permite distinguir a los gobiernos con mayor eficacia y/o eficiencia.
- 3) Mayores posibilidades de progreso técnico en la producción de bienes y servicios, por mayores posibilidades de experimentación, innovación y emulación entre productores de bienes públicos
- 4) Mayor eficiencia en el gasto, ya que la prestación de los servicios estará más próxima a sus costos reales si la comunidad financia su propio programa público a través de la tributación local. O sea, la descentralización no sólo debe ser de responsabilidades de gasto, sino también de potestades para generar ingresos públicos (la llamada "*correspondencia fiscal*").

Si bien en el periodo 2003/15 las justificaciones descentralizadoras perdieron potencia -por el

descrédito de las ideas neoliberales y el retorno de cierta ortodoxia nacional popular- esto no se tradujo en su reemplazo un ideario que justificara o promoviera procesos de reversión de lo hecho. En concreto hubo pocas modificaciones en el escenario Nación - Provincias, en un marco en donde el tema perdió buena parte de la centralidad que había tenido en las dos décadas precedentes.

c. Descentralización e integración, las dos piezas del ensamble federal

La forma unitaria de gobierno se suele presentar como el modelo clásico de organización estatal de la modernidad. La unicidad remite, históricamente, al proceso de construcción de un poder central que va adquiriendo una autoridad soberana en los procesos de modernización y consolidación nacional, subordinado las “autonomías” feudales.

Frente a la organización unitaria, la organización federal se presenta como un formato con un importante nivel de descentralización del poder estatal. Esta descentralización se encuentra garantizada constitucionalmente, pues más allá de asignar al poder central funciones básicas de estatalidad (moneda, ejército, relaciones exteriores), reserva muchas otras para las provincias a la que se les adjudica una amplia autonomía constituyente, jurisdiccional, legislativa y administrativa.

La condición descentralizada de la forma federal ha sido reiteradamente remarcada, tanto que ocasionalmente ha opacado la segunda condición de lo federal: una unión de Estados en la que cada uno de los niveles, sin perder su naturaleza, se integran en un nivel superior a partir de instituciones que entrecruzan y contrapesan su desempeño.

Con el objetivo de ayudar a cubrir esta área de vacancia, se produjeron dos textos que repasaron estos conceptos centrales (4.1.2. y 4.5.1.)

En esta segunda dimensión, la organización federal del Estado implica el autogobierno en el nivel regional y el gobierno compartido y/o regímenes concurrentes en la esfera política del nivel central, situación que toma forma en instituciones como la de la Cámara Territorial (Senadores de la Nación en la Argentina) y la forma en que se conforma el órgano dirigido a mediar entre los dos niveles de Estado (en Argentina, Suprema Corte de Justicia).

Esta integración en el ámbito de lo político/institucional, fue extendiéndose hacia lo administrativo /organizacional, fenómeno que a lo largo del Siglo XX alcanzó a todos los países federales del mundo. Esta torsión, clave en nuestro proyecto de investigación, es el tema de la próxima sección.

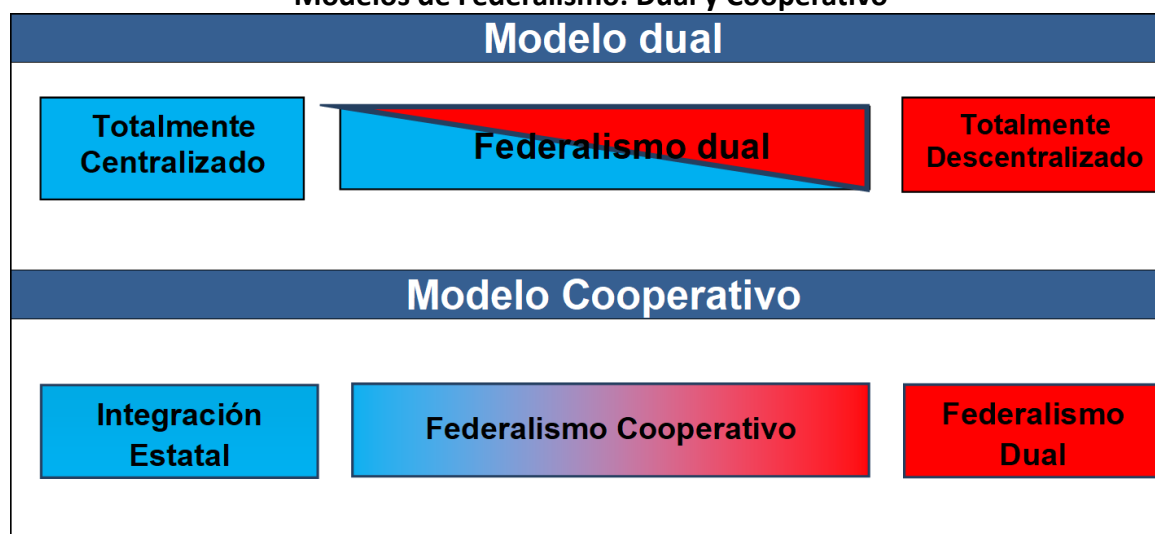
d. Federalismo dual, federalismo cooperativo

El reflejo en el ámbito administrativo de la integración política que citamos en la sección anterior puede asumir distintas formas que, presentadas de forma polar, se resumen como Federalismo Dual – Federalismo Cooperativo o Coordinado.

En la forma tradicional, conocida como **federalismo dual**, prevalece la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones entre la Nación y las Provincias. Si bien puede existir algún tipo de vinculación entre los dos aparatos estatales, lo que predomina es la independencia recíproca, y las eventuales tareas conjuntas son de corta duración y requieren bajo nivel de institucionalización. Como se observa en el Figura N° 2, el federalismo dual puede variar entre modelos con alto nivel de centralización de las tareas en la administración nacional y situaciones de alto nivel de descentralización en las administraciones provinciales.

Desde mediados del siglo XX, en todos los federalismos del mundo, fue imponiéndose de manera progresiva la modalidad de **federalismo cooperativo**. Esta modalidad se caracteriza por promover tareas conjuntas entre la Nación y las Provincias, quienes adquieren la co-responsabilidad de la realización de procesos claves del Sector Público. En el caso del federalismo cooperativo y como puede verse en la figura N° 2, la variación relevante va del federalismo dual (mínima o ninguna integración) y la integración estatal (máxima reunión de los procesos administrativas)

Figura Nº 2
Modelos de Federalismo: Dual y Cooperativo



Fuente: Elaboración propia

En el federalismo dual, la vinculación entre la Nación y las Provincias no tiene lugar ya que el funcionamiento, al menos el pretendido, no las necesita. Este federalismo es, en lo que hace a la administración pública, una filosofía de “compartimentos estancos” en la cual conviven sin tocarse dos campos de acción perfectamente delimitados e independientes. Se considera que el éxito de funcionamiento de lo federal estará determinado por la claridad con la que se establezca la separación de competencias. Cada nivel de gobierno tiene reservado un ámbito de actuación dentro del cual es soberano y no comparte funciones ni burocracias.

En aquello que le atañe, cada jurisdicción es autoridad máxima, soberana de las atribuciones que le fueron concedidas, por tanto, se presume que no debería existir confusión alguna sobre el rango de uno u otro nivel de gobierno, ya que ambos se suponen iguales y soberanos dentro de sus respectivos ámbitos competenciales.

Este divorcio entre los niveles de Estado y su consecuente funcionamiento parcelado es considerado obsoleto e inapropiado en un contexto de creciente complejidad de las relaciones sociales, por lo que en diferentes momentos y situaciones se planteó la necesidad de establecer formatos de cooperación entre ambos niveles de Estado.

El federalismo cooperativo implica que los gobierno federal y Provinciales colaboran en sus

áreas de competencia, aplicando sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines. Las potestades de cada uno de ellos no se ponen en discusión; cada uno conserva las suyas, pero esto no obstruye el trabajo conjunto en pos de una mayor efectividad y eficiencia.

El paso de modalidad dual a cooperativa no sólo tiene implicancias de orden administrativo; también redefine la forma de construcción política y el equilibrio de poder entre Nación y Provincias. Por ejemplo:

- en el federalismo dual, la gestión administrativa se convertía en acumulación política a partir de la **exclusividad** para cumplir con las tareas que les eran asignadas y en la autonomía para llevarlas cabo
- en el federalismo cooperativo la acumulación política se realiza a partir de la **especialización territorial** de Provincias y municipios, lo que hace, entre otras cosas, potenciar su capacidad electoral.

El tema que desarrollamos en la presente sección ha sido, desde el punto de vista teórico, uno de los elementos centrales del proyecto posdoctoral. Además de su amplia presentación y desarrollo en los dos tomos del libro que fue base de nuestra investigación, dio pie a otros textos (4.1.5.; 4.2.1; 4.2.2.; 4.3.1. y 4.5.2).

3.3.2. Escenario político

Durante la etapa de la dictadura militar (1976/83) las Provincias no ocuparon un perfil definido en la agenda política ni en la de reforma estatal. En toda aquella época, con el grueso de las gobernaciones ocupadas por personal militar, fueron pasivas receptoras de servicios transferidos y de reformas impositivas, en ambos casos siguiendo explícitas indicaciones del Ministerio de Economía de la Presidencia de la Nación.

En los textos que describimos la situación provincial durante la dictadura, sostuvimos que los militares no tuvieron una idea definida sobre qué hacer con ellas, a despecho de su división cuasi feudal en un tercio para cada una de las fuerzas armadas. Sobre el final del periodo dictatorial, se nombraron políticos conservadores locales en cargos públicos, como forma de organizar en ellas una plataforma política aliada, pero la apresurada retirada militar post Malvinas 1983 abortó este proyecto.

El gobierno radical (1983/89), consciente de que la correlación de fuerzas con el peronismo no lo favorecía en el ámbito sub-nacional, no abrió un debate dirigido a reformular el papel de las Provincias; razonablemente consideró que, sin apoyo ni poder, no podía adelantar cambios virtuosos.

Más allá de esta prudencia para operar sobre el modelo provincial, durante el gobierno de Alfonsín (1983/89) se instaló como política de estado la descentralización, la que se asoció a la participación y, consecuentemente, como una herramienta idónea para el proceso de refundación democrática. En muchos de los documentos que generó su gobierno se la trató como un concepto fundamental para una nueva etapa política y una gestión pública abierta y pluralista. Más allá de los discursos, en los hechos poco se pudo avanzar pues el escenario argentino llevaba a instalarla en el marco de lo federal e implicaba, como adelantamos potenciar el rol de gobernadores mayoritariamente opositores.

Ya que no podía alcanzar transformaciones, el gobierno de Alfonsín buscó en las Provincias gobernabilidad; de modo que aprovechando la debilidad del peronismo -dividido entre el ala sindical y la territorial- ofreció transferencias extraordinarias –la ley de coparticipación federal había caducado- para ganarse el favor de los gobernadores. Casi todos ellos aceptaron de buena gana.

Subterráneamente estaba ocurriendo un cambio de proporciones; la debilidad del gobierno radical hizo que en la disputa Nación/Provincias por los recursos, las segundas incrementaran efectivamente su disponibilidad de financiamiento y con ella construyeran una plataforma territorial que estaba destinada a impactar notablemente sobre la estructura política argentina. Este formato -incipiente en el gobierno de Alfonsín- se desarrollaría de manera extraordinaria durante los gobiernos de Carlos Menem.

El proceso de reforma estatal y de la cuestión provincial durante la presidencia Alfonsín ha sido un tema muy poco recorrido, lo que me llevó a producir un texto que analiza específicamente esta cuestión (4.1.1.)

Si durante el gobierno radical los acuerdos se basaban en un trueque de recursos a cambio de gobernabilidad, en el periodo presidencial siguiente (1989-1995) se trocaron transferencias por

apoyo político para llevar adelante el ajuste estructural... sólo en el Estado central.

El esquema fue posible porque, luego de unos intentos fallidos, hacia 1991 el éxito de la convertibilidad monetaria generó un importante incremento en la cantidad de recursos en manos nacionales -el combustible imprescindible para financiar transferencias- y porque se definió a las provincias como aliado clave en el avance de la reforma del Estado central. Las reformas en el gobierno central eran, en la perspectiva de los organismos multilaterales de crédito, el objetivo prioritario; la reforma provincial vendría en una etapa subsiguiente y, consecuentemente, tenía una prioridad subsidiaria.

De esta forma es que se consolida en la primera presidencia de Carlos Menem lo que se ha llamado *expansión pasiva*: el notable incremento del gasto provincial que se dirigió a sostener un cierto nivel de empleo, inversión y demanda agregada en el ámbito regional, espacio económico que, merced a las políticas de ajuste estructural, recorrían un camino descendente que parecía no tener fin.

Sobre esta actividad estatal, a primera vista amorfa, se replegaron las organizaciones sociales y los sectores populares buscando asistencia social, pero también un espacio de contención, toda vez que identidades tales como "trabajador" o "peronista" entraban en crisis. En otra dimensión, también se replegaron sobre el Estado las clases dominantes locales -que se reconvirtieron de "productores en el marco de las economías regionales" a "proveedores estatales"- aprovechando que los procesos de descentralización permitían desplazar a los agentes económicos nacionales que históricamente habían realizado tales funciones.

Este proceso -muchas veces poco visible- iba a cambiar el perfil de la construcción política. La base político-territorial reemplazará a las históricamente dominantes representaciones corporativas y sectoriales de la Argentina post crisis del '30: sindicatos, asociaciones patronales, Fuerzas Armadas, grandes fábricas, empresas nacionalizadas, etc.

Mientras el ajuste estructural empujaba a la marginalidad a amplias franjas de la población, los Estado provinciales gestionaron un desordenado plan de salvamento⁶ con acciones de

⁶ En general financiado por la Nación.

asistencia social, y construyó redes capilares de contención basadas en la promoción del deporte, la cultura, la producción artística y la actividad barrial, entre otras. En estos mecanismos se recogieron los restos del denso suelo institucional que se había heredado del universo desarrollista/nacional popular.

El nuevo modelo afianzó los liderazgos de tipo clientelar -hacia los sectores populares- y prebendario -hacia las clases dominantes- y, por ende, un tipo de administración pública desentendida de los objetivos formalmente establecidos en los diferentes programas y acciones que justificaban las transferencias extraordinarias.

Ahora bien, la época estaba signada por el ajuste estructural... por lo que era obvio que la construcción política que venimos describiendo se contradecía con la idea del Estado *mínimo*.

Es que las necesidades de las Provincias iban en dirección opuesta: la nueva base político territorial necesitaba para funcionar crecientes transferencias hacia sus territorios. Esto era claro pues la promesa de inversiones y de surgimiento de potentes economías de mercado en el ámbito regional, no se cumplió ni siquiera en las etapas de mayor dinamismo.

Con el correr del tiempo, el apoyo provincial que se había buscado a cualquier costo -tanto para consolidar la coalición de gobierno, como para avanzar, política y legislativamente, con las medidas de ajuste- fue combinándose con otra visión que sostenía que el ajuste también debía hacerse en los niveles subnacionales de Estado, pues sino el sistema inviable.

De esta forma, las Provincias se encontraron inserta entre dos corrientes:

1. Una que las erigía como **elemento determinante de la gobernabilidad y la gobernanza política nacional** basados en a) La tradicional estructura de alianzas regionales lubricadas por partidas del presupuesto nacional, y b) el novedoso carácter provincial de epicentro de la construcción político-territorial, y
2. otra que las transformaba en **objetos de las políticas de ajuste** estructural, ya que los procesos de descentralización los habían convertido en el agente estatal de mayor importancia y, en ese carácter, en objeto prioritario del programa neoliberal

No hubo una fórmula general y explícita para resolver la obvia **tensión entre gobernabilidad y ajuste** que se deduce de los párrafos precedentes, sino que se trató de un abordaje casuístico y coyuntural. Hubo sí una continua negociación de morfología radial –cuyos vectores

vinculaban a la Nación con cada una de las Provincias- que generalmente terminaba con el triunfo de la gobernabilidad: transferencias nacionales a cambio del apoyo parlamentario, electoral, programático, mediático, etc. por parte de representantes provinciales -gobernador en primer término, pero también senadores, diputados, ministros provinciales, etcétera- al presidente y ejecutivo nacional.

En tanto la reforma, que en el nivel nacional había asumido una táctica *decisionista* y de *shock* -concentración en el diseño y concepción de las políticas, verticalización de la ejecución, mínimo número de actores involucrados y máxima simplificación de instrumentos y procedimientos-, en el nivel sub-nacional desplegó tácticas graduales, casos “especiales”, favoritismos y excepciones, y negociaciones no exentas de diversos tipos de coacción.

En concreto el ajuste entró en un círculo sin salida:

1. Para avanzar en el ajuste estructural se empoderaba a las Provincias en términos políticos (refundación del federalismo) y fiscales (descentralización)
2. En la medida en que se empoderaban, las Provincias contaban con más herramientas para evitar que el ajuste estructural las alcanzara
3. Cuanto más potestades y peso fiscal acumulaban las Provincias, más acuciante era para el proyecto neoliberal disciplinarlas mediante el ajuste estructural
4. Las provincias utilizaban el poder adquirido para evitar el ajuste... y así sucesivamente.

Este circuito sin solución fue acumulando tensiones en la medida en que la convertibilidad establecía restricciones al incremento del déficit fiscal, colocando un límite a las posibilidades de incremento de las transferencias, situación que, además, no podía resolverse por la vía inflacionaria como había ocurrido en otros momentos.

Hay un consenso generalizado entre los expertos en considerar que la irresolución de esta espiral descendente tuvo bastante que ver con la crisis del 2001; también que en el problema estuvo parte de la solución: fueron los gobernadores los que conformaron el cinturón de gobernabilidad que permitió contener una situación social, económica y política explosiva.

El círculo de tensión en la relación Nación / Provincias sólo pudo descomprimirse cuando a la

salida de la convertibilidad -retenciones, devaluación e inflación mediante- permitieron recomponer los equilibrios fiscales tanto en la Nación como en las provincias.

La nueva estabilidad lograda a partir de 2003 fue acompañada por un gobierno que en sus primeros pasos logró un amplio consenso alrededor de un relato que recuperó las ideas desarrollistas de mediados del siglo XX, actualizadas a partir de los aportes de autores como Aldo Ferrer y Bresser Pereyra. El término “recuperar” es adecuado porque rescata raíces que estaban latentes en el Estado y, más generalmente, en los sectores populares, pero puede resultar limitador, porque tiende a subestimar grandes novedades que ya estaban en juego o que se fueron sucediendo.

Entre las ideas restablecidas se destaca aquella que asignaba al Estado un rol central como promotor del desarrollo, la cual fue combinada con otras dirigidas a ganar legitimidad, las que en el texto llamamos *nacionales y populares*.

Al retomarse el ciclo alcista del gasto provincial, la vergonzante ampliación estatal de la etapa pasada fue reemplazada por una abierta estrategia dirigida a reagrupar los sectores populares dispersados por la ola neoliberal. De esta forma, en el barrio, la escuela, las organizaciones vecinales, sociales y políticas, se nucleó gente a partir de la acción social, el trabajo comunitario, las economías populares, el arte y el deporte. El Estado no sólo promovió su organización, sino que se convirtió en un eje articulador para transformar la pluralidad de organizaciones, intereses y visiones, en fuerza política.

El apoyo de estas organizaciones sociales fue clave a la hora de dar plafón político a medidas muy audaces por parte del Gobierno nacional, y a la serie de victorias electorales que alcanzó el oficialismo (tres victorias presidenciales seguidas, situación inédita en el país desde principios del siglo XX).

3.3.3. *Los cambios en las administraciones provinciales*

a) Descentralizaciones

Con las llamadas “presidencias fundacionales” (segunda mitad del siglo XIX) se inicia un proceso de institucionalización estatal que involucró, entre otras cosas, el avance nacional

sobre potestades provinciales y municipales.

Como resultado de estos procesos, hacia principios del siglo XX se había estructurado un patrón de distribución de funciones que implicó que tres cuartas partes de la responsabilidad del gasto y los ingresos totales recayeran sobre el gobierno nacional, en tanto sólo una cuarta parte quedaba en manos de los niveles subnacionales (alrededor del 20% las Provincias y un 5% los Municipios). Con algunas fluctuaciones, estas proporciones variaron sólo marginalmente durante más de medio siglo, a pesar de los profundos cambios que ocurrieron en el país y el sector público durante ese periodo.

Desde principios de los '60 las tendencias centralizadoras comenzaron a revertirse. La transición durará hasta los '90 cuando -en consonancia con procesos de ajuste estructural y reforma del Estado que comenzaban a desplegarse en occidente- los efectos combinados de descentralización y reducción del intervencionismo estatal lleva a estabilizar una nueva división del trabajo en el sector público.

En este nuevo escenario, el gobierno nacional se especializa en gestión de fondos y el manejo financiero. Paralelamente, y como parte de la creciente forma “cooperativa” de la organización de la administración pública, se especializó en el diseño, dirección estratégica, financiamiento y control de programas, desentendiéndose de su gestión directa (analizaremos el tema más adelante).

En las provincias, los principales cambios tuvieron que ver con asumir la responsabilidad principal en la gestión de los grandes sistemas estatales: salud, educación y seguridad. Adicionalmente, también los procesos descentralizadores le asignaron nuevas potestades de regulación económica y social, creciente autonomía para operar sobre la esfera política provincial e influencia en la coyuntura nacional.

Un proceso paralelo se fue dando en el nivel municipal, que fue acentuando su carácter de primer anillo en la relación con la ciudadanía, sobre todo en lo que refiere a la acción social.

La nueva división de funciones se tradujo en una notoria reducción de la participación nacional en el gasto, mientras que, en contrapartida, las provincias y municipios tuvieron un importante

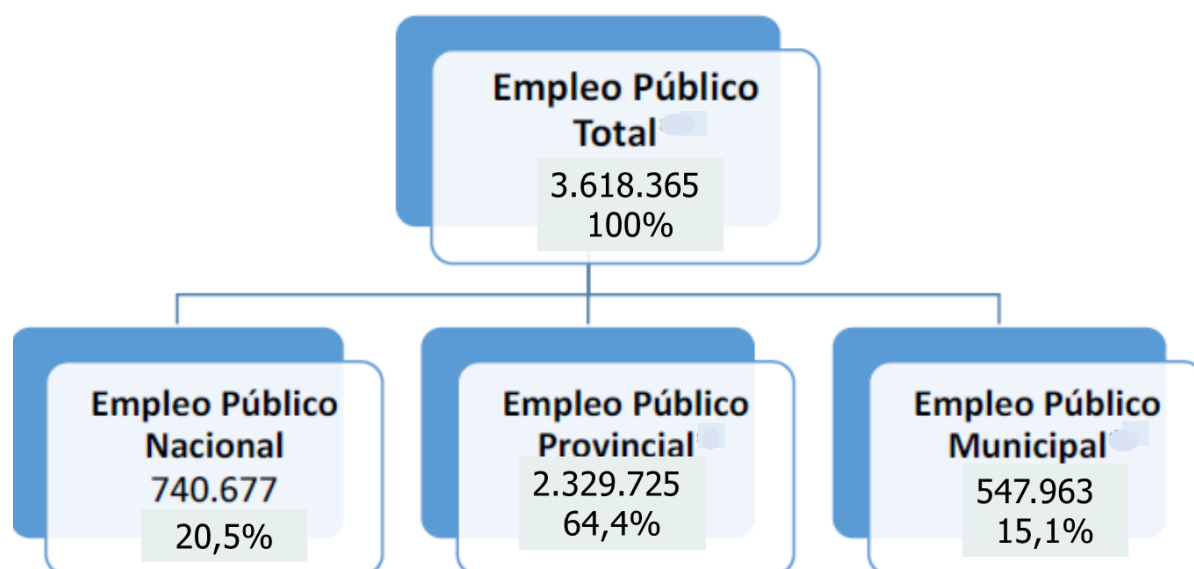
incremento en el nivel relativo de las erogaciones.

Es de hacerse notar que la responsabilidad de gestión de los ingresos mantuvo un nivel de centralización similar al que había hace medio siglo. Esta situación, que además ser consistente con la especialización financiera del gobierno nacional, revalorizó de manera notable el ya existente sistema de transferencias financieras verticales entre niveles de Estado.

Como era lógico de esperar, el empleo público tuvo un despliegue similar al que ocurrió con el gasto público. En particular debe destacarse el agudo descenso del empleo nacional en virtud de la casi desaparición de las empresas públicas y las transferencias de servicios a provincias. Obviamente, este último elemento también explica una parte importante del importante crecimiento del empleo provincial.

En la actualidad se estima que el empleo público, considerando los tres ámbitos de la administración pública de la República Argentina es de aproximadamente 3,6 millones de empleados, de los cuales el 64,4% es provincial, el 20,5% nacional y el 15,1% municipal (Figura N° 2)

Figura N° 3
Empleo público en la República Argentina.
Total y en Nación, Provincias y Municipios. En número y porcentaje



Fuente: “Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal” - Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales – MTEySS – Buenos Aires, abril de 2017

b) La especialización del gasto provincial

Si se estudia la evolución del gasto público provincial por función a lo largo del periodo 1976-2015, se observa un patrón de conducta bastante homogéneo, en donde -salvo en el caso de la deuda- las anomalías y situaciones excepcionales son menores y con situaciones que, en sus elementos esenciales, se repiten en las 24 jurisdicciones.

Analizando esta evolución, los cambios más marcados ocurren durante los '90 cuando, se produce un importante incremento relativo del gasto social y, simétricamente, una reducción de las erogaciones en servicios económicos.

Este desempeño es inconsistente con la lógica neoliberal, que postulaba una Reforma Estatal dirigida a reducir la injerencia estatal en todos los ámbitos de su actuación. Sin embargo, la misma no avanzó en igual forma en el gasto económico que en el gasto social, más bien todo lo contrario: mientras el primero se reducía, el segundo si bien cambiaba parcialmente su composición, tendía a incrementarse.

La literatura ha sostenido dos razones para esta disparidad entre ideas y hechos:

- La rigidez del gasto social, sostenida por instrumentos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población
- El costo social generado por el ajuste estructural, cuya sostenibilidad política ameritó esfuerzos estatales para amortiguarlo.

Dentro del gasto social es importante remarcar el rol que ocupa el gasto en “Educación, Cultura y Ciencia y Técnica”, cuya evolución a lo largo del periodo -y a partir de transferencias de colegios primarios y secundarios de la nación a las provincias- llegó a explicar casi un tercio del gasto total provincial.

Un tema que amerita un análisis diferenciado es el referente al gasto del sistema previsional. Aquí avanzar en el análisis precisa separar las catorce provincias que han transferido sus cajas de jubilaciones (en donde el gasto es cercano al 0%) de las diez que no lo han hecho (que aplican a sus respectivos déficits cifras de entre el 1% y el 15% del total de su respectivo gasto).

En lo que hace al gasto en funcionamiento estatal, más allá de que se mantiene entre puntas la participación relativa (22% en 1980 y 2015), se observan cambios en la participación relativa de las distintas finalidades. Se destaca dentro de estos cambios, la exorbitante evolución del gasto en justicia (se incrementa un 150%) y el descenso (1983/1995) y luego recuperación del gasto en seguridad (1995/2015).

Dentro de un esquema bastante homogéneo, la deuda pública aparece como una anomalía: se maneja por cánones totalmente diferenciados de los que ocurre con el resto de las funciones. Los rangos de variabilidad -y la importancia relativa que puede alcanzar dentro del gasto- no tienen parangón en el resto de las funciones en el Estado Provincial.

La cuestión de la división estatal del trabajo y el peso relativo de Nación, Provincias y Municipios -con especial acento en la cuestión provincial- ha sido el tema de dos publicaciones (4.1.3. y 4.5.4.)

c) Los instrumentos de la reforma provincial

Durante la dictadura militar (1976/83) no se delineó un perfil específico para las provincias que, como ocurrió con todas las unidades estatales, se dividieron en tercios entre el ejército, la marina y la fuerza aérea y funcionaron como prendas negociables de la pugna interfuerzas.

En el marco del programa económico de Martínez de Hoz, la descentralización se pensó como una herramienta que iba a permitir reducir el excesivo poder e intervencionismo del Estado nacional. Este objetivo era perseguido tanto para eliminar su condición de amenaza para la propiedad privada y la organización mercantil de la sociedad, como para su aligeramiento, ya que, se sostenía, había asumido más funciones que las que podía llevar adelante. Los textos relativos a la descentralización privilegian el rol de los municipios, en su calidad de espacios administrativos, y no de las provincias, porque intervenir en ellas implicaba adelantar negociaciones políticas con actores regionales.

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983/89) hubo muy pocos avances en la modernización de los aparatos de gestión provinciales. En la medida en que la situación financiera fiscal se fue deteriorando, las autoridades de Hacienda denunciaron vivamente el

papel de los niveles subnacionales en el creciente déficit fiscal, inaugurando una disputa alrededor del tema que sería un clásico de las siguientes décadas y marcaría a fuego la relación Nación/Provincias.

En el marco del primer mandato del presidente Carlos Menem (1989/95) y su programa de reformas neoliberales se organizaron una serie de instrumentos y dispositivos que tenían por objetivo avanzar con el ajuste estructural en las provincias: los programas Provincias 1 y 2, los pactos federales, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el Programa de Transformación del Sector Público Provincial y el Bono para la Creación del Empleo Privado.

Se creó así una poderosa batería de herramientas dirigidas a impactar sobre la cuestión provincial... pero sus efectos fueron significativamente menores a los esperados.

El centro de los objetivos de reforma se dirigió hacia la administración centralizada de los Estados provinciales, pero respecto de ella fue difícil establecer criterios nítidos, y mucho menos materializarlos en acciones concretas.

Había un problema fundacional que tenía que ver con el citado proceso de *expansión pasiva* - tensión entre financiar la buena predisposición provincial y la amenaza para el modelo que eran los crecientes gastos subnacionales (ver sección 3.3.2.)-, pero a esto se agregaba que las descentralizaciones estaban descargando en las Provincias el grueso de las funciones que, aún después de las privatizaciones y de la desregulación, iban a quedar en manos estatales. Esto significa que ellas se estaban convirtiendo en el actor de mayor volumen -de gastos, de gestión de recursos, de relevancia política- en el conjunto de la administración pública argentina: era difícil al mismo tiempo que se hacía esta operación en nombre del federalismo, debilitarlas en nombre del ajuste.

Eso explica -además de las razones políticas que detallamos en la sección anterior -que los programas de reforma que llegaron a las áreas de salud y educación⁷ pudieran avanzar en objetivos ordenar y controlar, pero no en los de reducir, como se esperaba del proceso hacia un Estado *mínimo*.

⁷ Es notoria la falta de iniciativas para intervenir sobre el sistema de seguridad: policías y servicios penitenciarios provinciales.

En resumen, la Nación desplegó en esa primera mitad de los '90 importantes programas que fueron exitosos en evitar el colapso organizacional de las provincias, pero que fracasaron en sus objetivos de reducir la presencia de la administración pública en la economía y la reproducción social. En esta última dimensión, la lógica de las descentralizaciones y la alianza federal los bloqueó continuamente.

Durante su segundo periodo presidencial (1995/99), el gobierno de Carlos Menem optó por congelar los programas de reforma provincial, contando con ellas para su proyecto de segunda reelección. De esta forma, las acciones con este objetivo fueron cayendo en un creciente ritualismo: se establecían metas de achicamiento estatal que se sabía que ninguna jurisdicción iba a cumplir.

Paralelamente, ganaban fuerza nuevos enfoques que iban reemplazando la idea del Estado *mínimo*. No sólo estaba ocurriendo un cambio en la perspectiva conceptual; también el escenario político comenzó a mostrar variaciones con la, por ejemplo, salida del hasta ese momento omnipresente ministro Domingo Cavallo.

De esta forma, comenzaron a ganar fuerza propuestas basadas en nuevos paradigmas y conceptos como el neo-institucionalismo, la gobernanza, y las capacidades estatales. Estas herramientas conceptuales, si bien críticas de las ideas del Estado *mínimo*, seguían sosteniendo la centralidad de la organización mercantil de la sociedad.

En la corta etapa del gobierno de la Alianza, apareció fugazmente la idea de una “tercera vía” -ni estatismo, ni ajuste- pero la crisis fiscal, y el camino elegido para enfrentarla, clausuró toda alternativa a acciones dirigidas a reducir el déficit estatal. El presidente De la Rúa (1999/2001) quedó preso del escenario complejo y poco pudo hacer para superarlo; menos que menos podría haber cambiado la situación de las Provincias.

La era populista -gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, 2003/2015- instaló un nuevo paradigma estatal. Su bandera fue desde un principio la idea de que el Estado era parte de la solución más que del problema.

Tal vez el rechazo del carácter técnico de la dirección de los organismos estatales y un enfoque general que hacía eje en la política, hayan sido los elementos más importantes del ciclo estatal kirchnerista.

La creciente disponibilidad financiera de la época inicial más el cambio en la perspectiva política, posibilitaron que el Estado potenciara su presencia y dispusiera de recursos para reformular su capacidad de intervención en la economía, y en la vida social y política.

Paradójicamente, y a pesar de la importancia que se le dio en la práctica y en el discurso político al rol del Estado, el periodo fue bastante pobre en propuestas para establecer un modelo de gestión provincial consistente con la nueva visión estatal, y mucho más modesto aún en lo que hace al apoyo para el desarrollo de acciones de este tipo en los niveles subnacionales. Hubo excepciones a esta situación general: tal vez la más importante -por lo que avanzó y la importancia del sector- hayan sido Planes Jurisdiccionales en el marco del Consejo Federal de Educación.

Hacia el final de la era “k” se comenzaron a dar algunos gestos para dotar de pensamiento estratégico a las administraciones provinciales -el Acuerdo Federal de Gestión Pública (AFGP) y la Encuesta de Metas Federales (EMF)- pero ellas no se habían consolidado cuando ocurrió el recambio presidencial.

El análisis de los últimos años del gobierno de Cristina Fernández y las posibilidades de un desarrollo de la organización federal cooperativa fue trabajado en dos textos específicos uno de tipo prospectivo y otro normativo (4.3.1. y 4.3.2.).

4. PRODUCCIÓN DEL PROYECTO

4.1. Artículos de Revista

- 4.1.1. “Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista” - Revista Perspectivas de Políticas Públicas - Páginas 275 a 303 - Vol. 6, Núm. 12, Año 2017 - Universidad Nacional de Lanús, Lanús, Buenos Aires - **ISSN 1853-9254** / Referato: SI
- 4.1.2. Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional” (en colaboración con Ángel Vaca) - Revista de Políticas Sociales - “- Año 5 Número 6 – Año 2018 –

Universidad Nacional de Moreno – Buenos Aires – Páginas 177 a 189 - **ISSN: 2347-1204** / Referato: No

- 4.1.3. Horacio Cao - Revista Estado Abierto - “Los cambios en las funciones de los Estados Provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario” - Volumen 3 N° 2 – INAP – Año 2019 – pág. 79 a 98 – Buenos Aires **ISSN 2525-1805** (versión impresa) / **ISSN 2618-4362** (Versión en línea) / Referato: SI
- 4.1.4. “Dialéctica del desarrollo argentino entre el territorio y la sociedad de la información” (en colaboración con Josefina Vaca) - Revista de Ciencias Sociales - – Año 10 / número 35/ otoño de 2019 / segunda época – Universidad Nacional de Quilmes – Otoño de 2019 – Pág. 153 a 171 – Quilmes, Buenos Aires - **ISSN 2347-1050** - / Referato: SI
- 4.1.5. Administración Pública y federalismo cooperativo” – (en colaboración con Ángel Vaca) – Revista “Apuntes para la Modernización del Estado” N° 3 – INAP - 2017 – Pág. 14 a 18 – **ISSN 2545-7640** - / Referato: SI
- 4.1.6. “De dogmas vigentes, caminos sinuosos y regresos al futuro. Escenarios estatales, con un soslayo a América Latina y la Argentina” (en colaboración con Gustavo Blutman) - Revista de Estudios Políticos y Estratégicos -Páginas 14 a 36 - Vol. 5, N°2 - Año 2017 - Universidad Tecnológica Metropolitana - Facultad de Administración y Economía – Chile - I.S.S.N. 0719-3688 – / Referato: SI

En arbitraje

- “La provincialización del último territorio nacional” presentado a la Revista “Estado y Políticas Públicas” (FLACSO) el 07/11/18
- “Tierra del Fuego: la última y diferente provincialización” presentado a la Revista “Realidad Económica” (IADE) el 29/04/2019

4.2. Libros

- 4.2.1. “Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas” – Tomo I: El proyecto neoliberal para las provincias (1976-1995) – Prometeo – Buenos Aires, 2018 – **ISBN 978-987-574-893-4** – Referato: No
- 4.2.2. “Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas” – Tomo II: Las respuestas al proyecto neoliberal (1995-2015) – Prometeo – Buenos Aires, 2018 – **ISBN 978-987-574-917-7** – Referato: No
- 4.2.3. Horacio Cao y Gustavo Blutman (Directores de Investigación) “El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030” - EDICON – Consejo Profesional de Ciencias Económicas – Buenos Aires, 2019 - **ISBN 978-987-741-113-3** - Referato: No

4.3. Capítulos de Libro

- 4.3.1. “Las relaciones intergubernamentales” en Horacio Cao y Gustavo Blutman “El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030” - EDICON – Consejo Profesional de Ciencias Económicas – Buenos Aires, 2019 - **ISBN 978-987-741-113-3**

Con arbitraje aprobado y en proceso de publicación

- 4.3.2. “Administración Pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina” (en colaboración con Maximiliano Rey y Ángel Vaca) en “Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020” (2019). Programa de investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - UNAJ. Compilación Paula Amaya. En prensa, Editorial Universidad Nacional Arturo Jauretche – Buenos Aires

4.4. Publicaciones de Jornadas y Congresos

- "El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina" (en colaboración con Maximiliano Rey) XIIIº Congreso Nacional de Ciencia Política - SAAP - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, agosto del 2017.
- Qué podemos esperar de las relaciones intergubernamentales – Trabajo presentado en XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 al 17 de noviembre de 2017
- Las diferentes miradas sobre el futuro del Estado y la administración pública Argentina

– XII Jornadas de Administración - Facultad de Ciencias Económicas, UBA - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 16 al 20 de abril del 2018.

- Seminario de presentación de investigación “El Estado del futuro” (FONCYT 2014/2017 - PICT 2013 N° 1420) Facultad de Ciencias Económicas / Universidad de Buenos Aires, 28 de junio de 2018

4.5. Publicaciones Electrónicas

- 4.5.1. “Instituciones federales y orden político” (en colaboración con Ángel Vaca) Documento de Trabajo del CIAP, Volumen 22 Año 17 No 1 – Año 2017 - Serie Federalismo y Administración Pública – CIAP - Facultad de Ciencias Económicas (UBA) - Buenos Aires - http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_09_3 - ISSN 1852-0774 - / Referato: No
- 4.5.2. “Gestión Pública y modelos de federalismo” (en colaboración con Ángel Vaca) Documento de Trabajo del CIAP, Volumen 23 Año 17 N° 2 – Año 2017 – Serie Federalismo y Administración Pública – CIAP - Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires - http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_09_1 - ISSN 1852-0774 - / Referato: No
- 4.5.3. “La cuestión territorial y la brecha digital en el caso argentino” (en colaboración con Josefina Vaca) - Boletín Científico Sapiens Research Volumen 8 N° 1 - Sapiens Research Group Editores – 2018 – Páginas 2 a 13 disponible en <https://www.srg.com.co/bcsr/index.php/bcsr/article/view/266/238> - ISSN-e: 2215-9312 / Referato: SI

Con arbitraje aprobado y en proceso de publicación

- 4.5.4. “La evolución de las finalidades del gasto público argentino en el período 1980/2015” (en colaboración con Ángel Vaca) – en Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales - Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión – Facultad de Ciencias Económicas – UBA – Buenos Aires - http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/revista-met-exp/ - Referato: SI

5. ACTIVIDADES DE TRANSFERENCIA

- Integrante del Comité de Trabajo “GPS del Estado” CIPPEC / ASAP (2017 -2018) → *“GPS del Estado” es un monitor de la situación del Estado (Nación + Provincias + Municipios), principalmente en términos de estructura y empleo. Fui convocado como experto en temas provinciales.*
- Webinar “El futuro del Estado en la Argentina: Escenarios en disputa hacia el año 2030” (en colaboración con Gustavo Blutman), bajo modalidad virtual sincrónica – streaming, dictada en el Instituto Nacional de la Administración Pública – Secretaría de Gobierno de Modernización, Presidencia de la Nación – Buenos Aires, junio de 2019 → *Conferencia virtual a expertos funcionarios y académicos de Argentina y América Latina. Mi participación tiene centro en la cuestión provincial y las relaciones intergubernamentales*

6. FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- Curso "Federalismo y política social. Fines e instrumentos de la intervención distributiva del Estado" en el marco del Diplomado Superior en "Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas" (Virtual) FLACSO, Buenos Aires – Cohorte 2019 → *Dirigido a analizar los modelos subnacionales de actuación y las relaciones intergubernamentales*
- Curso "Federalismo, modelo de desarrollo y gobiernos subnacionales" en el marco del Diplomado Superior "Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional" FLACSO, Buenos Aires – Cohortes 2017 – 2018 y 2019 → *Centrado en las relaciones Nación – Provincias – Municipios y el federalismo cooperativo.*
- Titular de la materia "Políticas Públicas" en el marco de la Maestría en Maestría en “Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo” Resolución CONEAU N° 573/05 - Universidad Nacional de San Martín / Universidad de Georgetown, Buenos Aires, Marzo – Cohortes 2018 y 2019 → *Incluye una unidad dirigida al análisis de las políticas públicas en ámbitos subnacionales y otra dirigida al análisis de coordinación intergubernamental*
- Titular de la materia “Gestión Pública: debate contemporáneo” en el marco de la “Especialización en Gestión Pública” Resolución CONEAU 547/16 - Universidad Nacional de Tres de Febrero – Buenos Aires, Cohortes 2018 y 2019 → *Incluye análisis sobre dispositivos de coordinación y el lugar de lo subnacional en los tres modelos de*

gestión pública vigentes (Neoweberiano - Nueva Gerencia Pública – Participativo)

- Titular de la materia “Pasantía Integradora II” en el marco de la “Licenciatura en Administración Pública” - Universidad Nacional de Tres de Febrero – Buenos Aires, 2019 → *Centrado sobre el análisis del diferencial de situaciones de empleo en Nación – Provincia – Municipios*
- Dirección de investigadores en formación en el marco del desarrollo de proyectos del CIAP/FCE/UBA → *Como subdirector de este instituto*

7. OTROS RESULTADOS

- *En mi carácter de experto fui convocado para realizar evaluaciones de carreras:*
 - Evaluador de carrera de posgrado (Procedimiento de Acreditación) Comité 1105 – Ciencias Sociales I, CONEAU, 14; 15 y 16 de marzo de 2017
 - Evaluador de carrera de posgrado (Procedimiento de Acreditación) – Comité Ciencias Sociales, CONEAU, 30 y 31 de mayo de 2018
- Responsable de la Subcomisión “Federalismo y Estados subnacionales” de la Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria. *En tal condición se realizaron documentos relativos a la producción legislativa relativa a un desarrollo virtuoso del federalismo cooperativo*⁸.
- *En mi condición de experto sobre temas federales y de gobiernos subnacionales fui convocado a participar de la gestión de revistas científicas en calidad de:*
 - Integrante del Comité Académico de la Revista “Estado y Políticas Públicas”, FLACSO
 - Integrante del Comité Académico de la Revista “Más Poder Local”, Instituto Ortega y Gasset
 - Integrante del Consejo Académico del Diploma de Estudios Avanzados en “Evaluación de Políticas Públicas” de la UNSAM
 - Integrante del Staff de la Revista “Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental”, AAG
 - Evaluador de la Revista “EURE, Revista latinoamericana de estudios urbano-regionales” Santiago de Chile
 - Evaluador de la Revista “Administración Pública y Sociedad (APyS)” Universidad

⁸ Ver <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Propuestas-legislativas-4-6.pdf>

Nacional de Córdoba

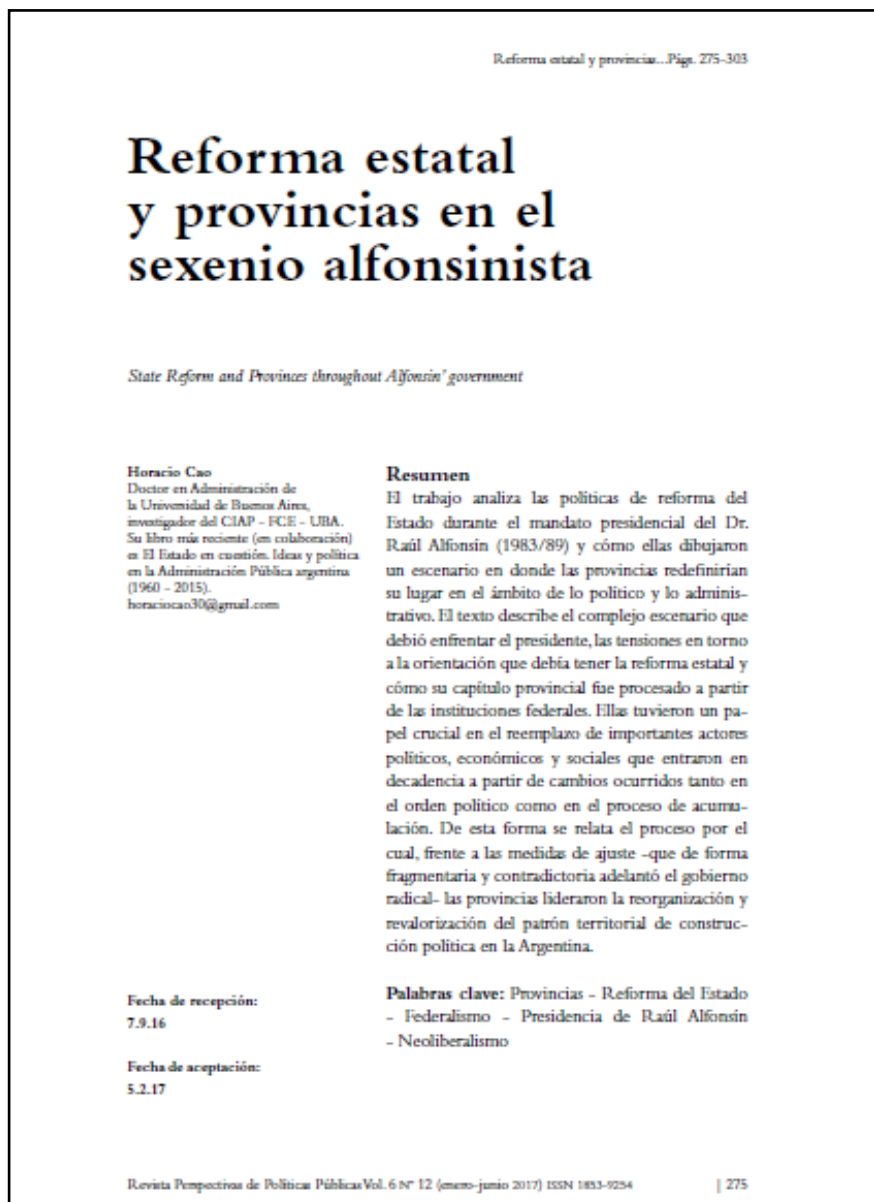
- Evaluador de la Revista “Kairos”, Universidad Nacional de San Luis, San Luis
- Evaluador de la Revista “Reforma y Democracia”, Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD)

Dr. Gustavo Blutman
Director de Estudios Posdoctorales

Dr. Horacio Cao
Posdoctorando

4.1. Artículos de Revistas

4.1.1.



Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional

Horacio Cao
horadocao33@hotmail.com

Ángel Vaca
angelvaca@yahoo.com.ar

Investigadores del
Centro de Investigaciones en
Administración Pública, UBA

En este trabajo se realiza una descripción de los elementos distintivos de lo federal en el ámbito de lo político institucional. En particular, se analiza la forma en que instituciones –muchas de ellas de rango constitucional– disponen de una manera particular los actores políticos y la organización del Estado. Esta disposición peculiar de los actores tiene una base territorial o regional, generando un equilibrio peculiar del despliegue de lo político, que adquiere características específicas en cada uno de los Estados federales.

Como ocurre con muchos conceptos liminares de las ciencias sociales, la voz federal con el propio decurso del tiempo lo ha ido impregnando de significados y enfoques. Con ella se describe una forma de Estado, se desarrolla una forma de entender la gestión del poder, se propone una estrategia organizacional, entre otras.

Un trabajo de Williams Stewart (1984), reiteradamente citado en textos como el presente, ha rescatado centenares de definiciones y metáforas vinculadas a lo federal. La situación que describimos hace que, hoy por hoy, sea verdaderamente difícil asir este concepto por sí solo –ya que puede referir, en cada caso, a cuestiones muy diferentes–, por lo que son necesarios trabajos como el presente para contextualizar y determinar de qué se habla en cada caso. Para eso desarrollamos una primera sección dirigida a describir la prevalencia de esta forma de gobierno en el marco del concierto mundial de naciones. Es una forma de tener una imagen de su vigencia e importancia. En la segunda sección analizaremos cuáles son sus diferencias con otras formas institucionales que tienen los Estados de dividir verticalmente el poder estatal (países unitarios o confederaciones). En la tercera sección se describen las instituciones propias de la organización federal, instancias a partir de las cuales se construye un equilibrio peculiar entre el Estado central y los Estados subnacionales. Por último, en las tablas finales, se presenta información sobre el agregado de federaciones y de los diferentes países del mundo que han adoptado esta forma de gobierno.

Países federales: una visión global

Visto desde la perspectiva del derecho internacional, se podría plantear que, salvo aquellas que mantienen conflictos armados en niveles de ruptura, la totalidad de las unidades nacionales reconocidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son similares, en tanto conforman personas jurídicas únicas. De manera que, en lo que respecta al sistema internacional, el modelo federal no adquiere un estatus diferenciado del resto de los países. Pero si ponemos el foco de atención en la modalidad interna de vinculación entre las diferentes unidades estatales, aquí sí las federaciones muestran notas distintivas. Pero antes de adentrarnos en ellas, hagamos un paneo sobre la prevalencia de lo federal en el marco del concierto mundial de naciones.

Una mirada de los Estados Nación contemporáneos nos muestra que, en términos de unidades, las federaciones son conformaciones más bien exóticas: de los 193 países reconocidos por la ONU, solo 27 se autodenominan federales. Pero este escaso 13% de los países tiene la particularidad de comprender a una gran proporción de los que son más populosos y extensos, lo que hace que, considerado en términos poblacionales y territoriales, la situación sea bastante diferente: los países federales concentran el 40% de la población mundial. Más aún, si omitimos China –cuya complejidad hace difícil asignarle o no el mote de federal– la cifra llegaría a la mitad de la población mundial. De la misma manera, el 50% de la superficie de las tierras emergidas –neta de la Antártida, sin posesión nacional reconocida– está bajo la égida de países federales (54% si no se considera la superficie de China). Desde otro ángulo de análisis, la mayoría de los países del G-20 –que se suele considerar como el agrupamiento de los países más poderosos del globo– tiene esta forma de gobierno, con la particularidad que el vigésimo miembro es el colectivo conformado por la Unión Europea.

Estado abierto, Vol. 3, N.º 2, 2015, pp. 79-97
ISSN 2525-1605 (impresa) / ISSN 2525-4162 (en línea)

Los cambios en las funciones de los Estados provinciales argentinos (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario

Por Horacio Cao*

Resumen

El objetivo del trabajo es observar los cambios en las funciones de los Estados provinciales argentinos entre 1980 y 2015. El período estudiado es particularmente interesante, pues captura tres formatos estatales diferenciados: desarrollista, neoliberal y nacional-popular. El análisis se realiza a partir de los cuatro ítems en que se divide el gasto público por función: administración gubernamental, servicios sociales, servicios económicos y deuda pública. Se observan algunos resultados esperables en virtud de textos que han trabajado el tema, por ejemplo, reemplazo del gasto económico por el social, creciente importancia de los servicios de la deuda, y otros menos reconocidos, como incremento del gasto en la finalidad justicia.

Palabras clave

Provincias – presupuesto – gasto por función – tipos de Estado.

Abstract

The article seeks to find out what changes occurred in the functions of the Argentine provincial states between 1980-2015. The period under study is particularly interesting, since it captures three differentiated state formats: developmentalist, neoliberal and popular national. The analysis is based on the four items in which public expenditure may be divided by function: Government; Social; Economic; and Public Debt. We find some

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires. Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Correo electrónico: <horadocao33@gmail.com>.

4.1.4.



4.1.5.



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

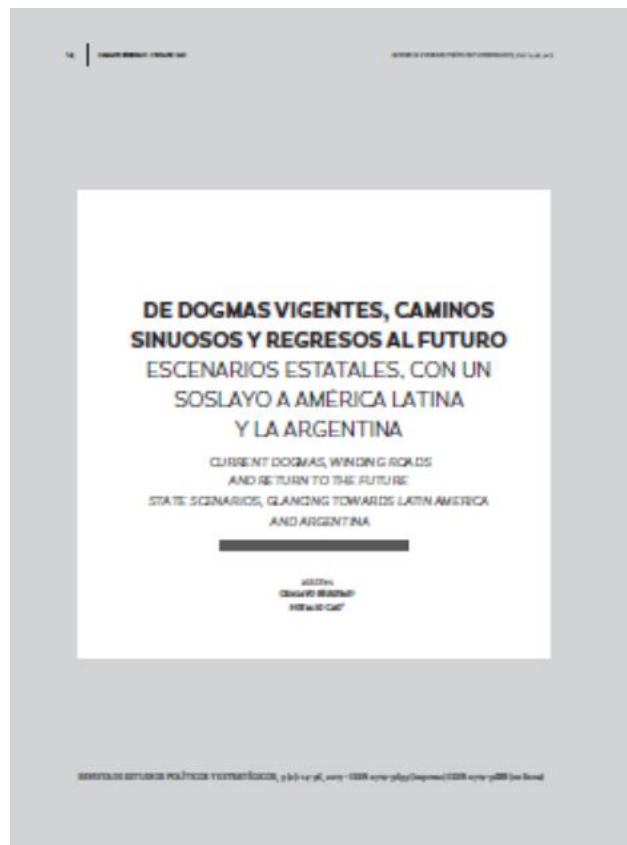
Resumen

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

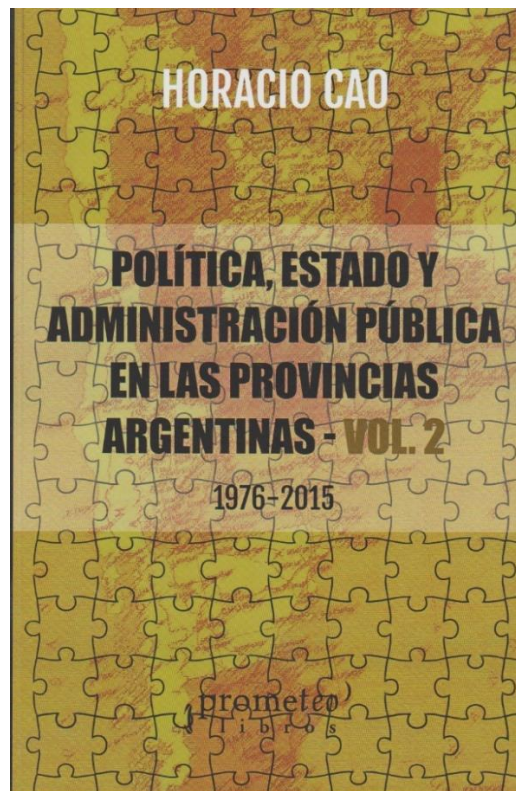
The present work aims to account for the new forms of management that are deployed in federal countries, such as dual federalism and cooperative. In our view, these forms have not had the attention they deserve.

4.1.6

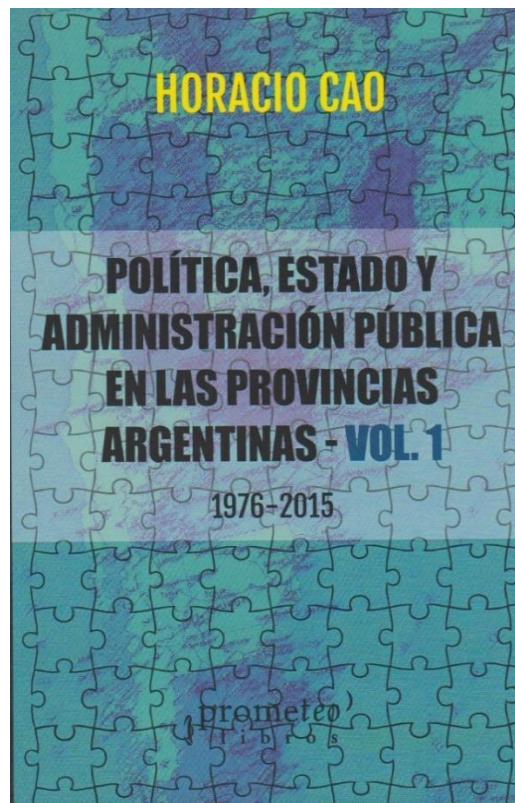


4.2. LIBROS

4.2.1.



4.2.2.



4.2.3.



HORACIO CAO

Es Administrador Buhnamanist, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y postdoctorado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Master Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset de España, Es investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP/ICCA/UBA), Consejero del Consejo de Administradores Buhnamanistas, ha sido director del INAP y ha ocupado cargos de conducción en el sector público argentino. Desde hace más de veinte años es docente e investigador de diferentes universidades, publicando una gran cantidad de libros y trabajos de investigación en temas relacionados con el Estado y la Administración Pública.

GUSTAVO BLUTMAN
HORACIO CAO

El futuro del Estado en la Argentina
Escenarios en disputa hacia el año 2030

GUSTAVO BLUTMAN | HORACIO CAO

COORDINADORES:
LIVIA C. DUCALLET (Voz),
YULIE M. SANCHEZ (Voz):
DIEGO F. LUGARDO D. RODRIGUEZ F. PUCH C. CORTES A. REVALDES E. YUAN SECHEN J.

PRÓLOGO DE:
CARLOS BLUM



Es licenciado en Ciencia Política y licenciado en Sociología, Magister en Ciencias de la Administración Pública, Doctor en Ciencias Económicas y Pos doctor Facultad de Ciencias Económicas - UBA. Es Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP/ICCA/UBA), Profesor titular de Administración Pública y de Gestión de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como consultor en organismos públicos y con una vasta trayectoria como director de proyectos de investigación en temas de Estado y Administración pública con gran cantidad de publicaciones en ese ámbito.



GUSTAVO BLUTMAN








4.3. CAPÍTULOS DE LIBROS

4.3.1.

4.5. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Por Horacio Cao

4.5.1. Enfoque y definiciones generales⁹²

El análisis interjurisdiccional ha ganado creciente importancia dentro de la agenda de estudio de lo estatal, particularmente porque ha habido una creciente interacción entre las distintas instancias gubernamentales.

Comencemos su estudio con una definición: a los fines del presente capítulo entenderemos lo interjurisdiccional como la forma en que se resuelve el eventual solapamiento o superposición territorial de funciones y/o incumbencias entre actores estatales autónomos. Su examen busca precisar cómo interactúan estos actores y el tipo de arreglos institucionales a los que apelan para tramitar estos eventos.

Si bien esgrimiremos indistintamente los términos “interjurisdiccionalidad” y “relaciones intergubernamentales” (RIGs), utilizaremos preponderantemente el primer concepto, pues queremos enfatizar en la vinculación entre los actores estatales y, consecuentemente, nuestra reflexión apunta principalmente al análisis de las herramientas políticas y organizacionales de coordinación. En cambio, muchos de los enfoques de las RIGs ponen el acento en la autonomía de las partes y, en tal sentido, suelen utilizar conceptos tomados de las relaciones internacionales.

Hay cierto consenso en considerar que la cada vez mayor importancia del tema se relaciona con la creciente complejidad de lo estatal, propia de las necesidades de la sociedad postindustrial. Esta complejidad hace que muchos temas e incluso problemáticas ya no puedan ser abordados o solucionados apelando a un formato que tendía a repartir competencias entre los diferentes ámbitos estadales –nacional, regional, local– como comportamientos estancos.

Nos interesa ver de qué manera se prevé que evolucione la vinculación entre los distintos ámbitos estatales y para ello centraremos nuestra mirada en el dispositivo crítico de las relaciones intergubernamentales: la coordinación.

Se espera que al alcanzar un grado razonable de coordinación en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas, se eviten

⁹² En esta sección retomamos varios temas tratados en Cao y Vaca (2017).

4.3.2.



28 de junio de 2019, Florencio Varela

El Programa de investigación “Gobierno, políticas públicas y transformación social” de la Universidad Nacional Arturo Jauretche certifica que el artículo “**Administración Pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina**” escrito por Horacio Cao, Maximiliano Rey y Ángel Vaca fue aceptado y se encuentra en proceso editorial en esta universidad para ser publicado como parte de la Serie GOBERNAR, Colección Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos, **Libro 1** Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos. El Estado, la política y los diseños institucionales

Paula N. Amaya

Directora del Programa

4.5. PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS

4.5.1.

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CIAP <i>Serie Federalismo y Administración Pública</i> Año 9 Número 1 Julio 2017	
DOCUMENTO DE TRABAJO AÑO 9 N° 1	
Instituciones federales y orden político HORACIO CAO y ÁNGEL VACA	
Resumen	7
Instituciones federales y orden político	9
1. Países federales: cuáles, cuántos habitantes, cuán importantes	8
2. Lo federal como parte de la división vertical del poder	9
3. La configuración institucional	12
3.1. El poder provincial	13
3.2. El poder del Estado Central	16
3.3. Los casos mixtos	18
Anexos	20

4.5.2.

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL CIAP <i>Serie Federalismo y Administración Pública</i> Año 9 Número 2 Octubre 2017	
DOCUMENTO DE TRABAJO AÑO 9 N° 2	
Gestión pública y modelos de federalismo HORACIO CAO y ÁNGEL VACA	
Contenido	
Resumen.....	7
1. Introducción	8
2. La articulación entre administraciones públicas	9
2.1. Las relaciones intergubernamentales en un país federal	14
2.2. Balance de poder y relaciones intergubernamentales	16
3. Los diseños de gestión pública en la organización federal	18
3.1. El federalismo dual.....	18
3.2. El federalismo cooperativo	20
Bibliografía	26

4.5.3.



BOLETÍN CIENTÍFICO SAPIENS RESEARCH
Vol. 8(1)-2018 / ISSN-e: 2215-4312 pp. (2-13)

DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA
INEQUALITY IN LATIN AMERICA

La cuestión territorial y la brecha digital en el caso argentino

The territorial dimension of the digital divide in the Argentine case



HORACIO CAO
1960, argentino,
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
horacioca03@gmail.com



JOSEFINA VACA
1960, argentina,
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
josefinavaca@gmail.com

RESUMEN

La Argentina se caracteriza por ser un país con una marcada asimetría territorial, factor importante que explica la desigualdad de su población. Esta situación se origina en la modalidad de organización asumida por el país hacia finales del siglo XIX. A fines de este trabajo es importante señalar que, desde las últimas décadas del siglo XX, esta configuración del país y sus regiones se articula con una serie de cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos que auguran la llegada de un nuevo modelo de sociedad, donde las tecnologías de Información y Comunicación (TIC) ocupan un rol central. Frente a este fenómeno, que ha dado en llamarse "Sociedad de la Información", nos preguntamos acerca de su incidencia en el patrón de desarrollo regional preexistente. Buscando respuestas analizamos datos sobre la difusión de estas tecnologías en el territorio en diferentes periodos. Los resultados mostraron que aunque se

ABSTRACT

Argentina is characterized for being a country with a marked territorial asymmetry that has important explanatory power on the level of inequality of its population. This situation originates in the modality of organization assumed by the country towards the end of the 19th century. For the purposes of this work it is important to point out that, since the last decades of the 20th century, this configuration of the country and its regions is articulated with a series of changes -political, economic, social and technological- that augur the arrival of a new model of society, where Information and Communication Technologies (ICTs) occupy a central role. Faced with this phenomenon - which has become known as the 'Information Society' - we ask ourselves about its impact on the pre-existing pattern of regional development. Searching for answers we analyze data on the diffusion of these technologies in the territory in different periods.

Sapiens Research Group

12 DE 13

<http://www.sapiens-research.com/boletin/index.php/boletin>
<http://www.sapiens-research.com/boletin/index.php/boletin>

4.5.4.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales

Certificamos

El artículo titulado "La evolución de las finalidades del gasto público argentino en el período 1980/2015",
cuyos autores son Horacio Cao y Ángel Vaca

Ha sido revisado y aceptado el 22/04/2019 para su publicación en el número 1 del Vol. 1, Año 7,
correspondiente al año 2019.

Buenos Aires, 4 de junio de 2019

Prof. Emérita Dra. María Teresa Casparri

Directora

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad
y Métodos Cuantitativos
para la Gestión