

Manual de Administración Pública Argentina

Nación, Provincias y Municipios



unc
editorial



Universidad
Nacional
de Quilmes

**Juan Manuel Abal Medina
y Horacio Cao (Directores)**

Prólogo de Oscar Oszlak

Abal Medina / Blutman / Cao / Cravacuore / Grandinetti
Iturburu (†) / Levy / Moreira Slepoy / Rey / Serafinoff

MANUAL DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA ARGENTINA:
NACIÓN, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

MANUAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA: NACIÓN, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

Juan Manuel Abal Medina y
Horacio Cao (Directores)

Abal Medina / Blutman / Cao / Cravacuore
Grandinetti / Iturburu (†) / Levy
Moreira Slepoy / Rey / Serafinoff



Autoridades UNC

Rector

Mgter. Jhon Boretto

Vicerrectora

Mgter. Mariela Marchisio

Secretario General

Ing. Daniel Lago

Prosecretaria General

Dra. Ing. Agr. Paola Andrea Campitelli

Director de Editorial de la UNC

Dr. Marcelo Bernal

Autoridades UNQ

Rector

Mgter. Alfredo Alfonso

Vicerrectora

Dra. María Alejandra Zinni

Secretario General

Mgter. Daniel Fihman

Coordinador de Editorial UNQ

Dr. Leonardo Murolo

Abal Medina, Juan Manuel

Manual de administración pública Argentina: nación, provincias y municipios / Juan Manuel Abal Medina; Horacio Cao; Compilación de Juan Manuel Abal Medina; Horacio Cao; Director Juan Manuel Abal Medina; Horacio Cao; Prólogo de Oscar Oszlak. - 1a ed. - Córdoba: Editorial de la UNC; Quilmes: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2025. Libro digital, PDF

Archivo Digital: online

ISBN 978-987-707-349-2

1. Estado. 2. Administración Pública. 3. Organización Inter-gubernamental. I. Abal Medina, Juan Manuel, comp. II. Cao, Horacio, comp. III. Abal Medina, Juan Manuel, dir. IV. Cao, Horacio, dir. V. Oszlak, Oscar, prolog. VI. Título.
CDD 351.07

Diseño de colección y portada: **Lorena Díaz**

Diagramación: **Marco J. Lio**

Edición: **Valeria Bizarro**

Coordinación editorial: **Lorena Díaz**

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Quilmes, 2025

ÍNDICE

Prólogo	
<i>Oscar Oszlak</i>	15
Introducción al libro	
<i>Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao</i>	19
Capítulo 1. El Estado	
<i>Juan Manuel Abal Medina</i>	23
Introducción	23
1.1. Hacia una definición	23
1.2. El Estado como aspecto de las relaciones sociales y como burocracia	24
1.3. Modelos de administración pública	30
1.3.1. El modelo burocrático	30
1.3.2. La Nueva Gestión Pública	34
1.3.3. El modelo de la gobernanza	35
1.4. Las capacidades estatales	37
1.5. El surgimiento del Estado argentino	40
1.6. La evolución del Estado argentino	45
1.6.1. El capitalismo oligárquico	45
1.6.2. La matriz estadocéntrica	47
1.6.3. El proceso de desestatización	49
1.6.4. El Estado en debate: de su recuperación al reflujo	52
1.7. Conclusiones provisionales	55
Bibliografía citada	57
Capítulo 2. La Administración Pública Nacional (APN)	
<i>Gustavo Blutman y Melina Levy</i>	63
Introducción	63
2.1. ¿Qué es el Estado Nacional?	63
2.2. El marco constitucional	64
2.3. El gobierno nacional en el territorio	67
2.3.1. La ocupación territorial	67
2.3.2. El Estado Nacional en el territorio	71
2.4. Configuración político-institucional y administración pública	72

2.5. El organigrama de la administración pública	73
2.5.1. La APN: estructura y unidades de la Administración Central	73
2.5.2. Los organismos descentralizados en la APN	76
2.6. Principales unidades de la APN	77
2.6.1. Función política y de coordinación estratégica en la APN: JGM, Interior y Secretaría General	79
2.6.2. El área de economía	80
2.6.3. La Administración de la Seguridad Social (ANSES)	82
2.6.4. Las funciones de defensa y seguridad	83
2.6.5. La función educación	84
2.6.6. La función salud	86
2.6.7. La asistencia social	87
2.6.8. El sistema de ciencia y técnica	88
2.7. Las empresas públicas	91
2.8. El personal de la Administración Pública Nacional	93
2.9. El presupuesto nacional	96
2.9.1. Ingresos y gastos	97
2.10. La deuda pública	99
2.11. El Poder Legislativo	102
2.12. El Poder Judicial	104
2.13. Las instituciones de control	106
2.14. La integración regional	109
2.15. El futuro de la Administración Pública Nacional	109
Bibliografía citada	111

Capítulo 3. Las Administraciones Públicas Provinciales (APP)

<i>Horacio Cao y Javier Moreira Slepoy</i>	115
Introducción	115
3.1. ¿Qué son las provincias?	115
3.1.1. Las provincias en la federación	115
3.1.2. El estatus de los estados provinciales	116
3.2. El proceso histórico	117
3.3. Heterogeneidad y desigualdad provincial	122
3.4. El marco constitucional	125
3.4.1. Las provincias en la Constitución Nacional	125
3.4.2. Las constituciones provinciales	127
3.5. Poder Ejecutivo Provincial: constitución y administración pública	129
3.6. El organigrama de las Administraciones Públicas Provinciales (APPs)	131
3.6.1. El gabinete provincial	131
3.6.2. La estructura organizacional tipo	131
3.7. Las principales unidades de la Administración Pública Provincial	133
3.7.1. Los principales sistemas estatales: educación, salud, seguridad	134
3.7.2. La gestión de las finanzas públicas	141
3.7.3. Las áreas que fomentan el desarrollo económico	141
3.7.4. Áreas que operan sobre la esfera política	142
3.7.5. Otras funciones relevantes de las APP	143
3.8. Las empresas provinciales	145

3.9. El personal de la Administración Pública Provincial	147
3.10. El presupuesto provincial	150
3.10.1. Los ingresos	150
3.10.2. El gasto	153
3.11. La deuda provincial	155
3.12. El Poder Legislativo provincial	156
3.13. El Poder Judicial Provincial	160
3.14. Las instituciones de control en las provincias	162
3.14.1. Los Defensores del Pueblo	163
3.15. Las regiones de desarrollo	164
3.16. El futuro de las Administraciones Públicas Provinciales	166
Bibliografía citada	168

Capítulo 4. La Administración de los gobiernos locales

<i>Daniel Cravacuore y Mónica Iturburu</i>	171
Introducción	171
4.1. ¿Qué son los municipios?	171
4.1.1. La situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	176
4.2. Historia de los gobiernos locales en Argentina	177
4.3. El marco constitucional y legal de los gobiernos locales argentinos	179
4.4. La heterogeneidad territorial	183
4.5. Los sistemas electorales y la situación de los titulares del Poder Ejecutivo	186
4.6. El organigrama de la Administración Pública Local	188
4.7. Descripción de las unidades de la Administración Pública Local	189
4.7.1. El urbanismo	191
4.7.2. La vivienda	192
4.7.3. La asistencia social	193
4.7.4. Las funciones del cuidado	193
4.7.5. La atención de la salud	194
4.7.6. La educación	196
4.7.7. La cultura	197
4.7.8. La seguridad	197
4.7.9. El transporte público	198
4.7.10. El cuidado del medio ambiente	199
4.7.11. La promoción económica	200
4.7.12. La acción internacional	200
4.7.13. El acceso a la justicia	201
4.7.14. La equidad de género y diversidades	202
4.7.15. Los derechos humanos	202
4.8. Las empresas públicas locales	202
4.9. El personal de la Administración Pública Local	204
4.10. El presupuesto local	206
4.10.1. Los ingresos locales	206
4.10.2. El gasto local	209
4.11. La deuda pública local	211
4.12. El Poder Legislativo Local	212
4.13. Relaciones con el Poder Judicial. El juzgamiento local de faltas	214

4.14. Las instituciones de control y otros órganos extra-poder	214
4.15. El futuro de la Administración Pública Local	215
Bibliografía citada	217
Capítulo 5. Relaciones intergubernamentales	
<i>Rita Grandinetti, Maximiliano Rey y Valeria Serafinoff</i>	221
Introducción	221
5.1. Estado multinivel y federalismo	222
5.2. RIG, federalismo y descentralización	224
5.2.1. Conceptualizaciones alrededor de las Relaciones Intergubernamentales (RIG)	224
5.2.2. La puesta en valor de las RIG en el federalismo cooperativo	228
5.2.3. RIG y procesos descentralizadores	229
5.3. Breve historia de conformación y desarrollo de las RIG en Argentina	231
5.4. RIG y coordinación en la Argentina actual	232
5.4.1. RIGs Nación-Provincias: Consejos Federales y programas de transferencias condicionadas	233
5.4.2. RIG en el ámbito municipal	238
5.5. RIG y relaciones fiscales	241
5.5.1. Relaciones fiscales entre el Estado nacional y los Estados provinciales	241
5.5.2. Coparticipación federal de impuestos	242
5.5.3. El carácter constitucional de la coparticipación y la falta de acuerdo para definir una nueva ley	246
5.5.4. Relaciones fiscales entre Provincias y Municipios	250
Anexo 1	253
Los Consejos Federales: algunos ejemplos para profundizar en la conformación y dinámica de un actor clave para comprender las RIG	253
Consejo Federal de Educación (CFE): antigüedad y continuidad en la articulación del sistema educativo	253
Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP): ámbito para el fortalecimiento administrativo del Estado	254
Consejo Federal de Inversiones (CFI): Espacio para el desarrollo y la articulación interprovincial	255
Anexo 2	257
Los programas nacionales como un instrumento para la articulación entre distintos niveles de gobierno	257
La coordinación interjurisdiccional y el diseño institucional: la experiencia del Programa SUMAR	257
Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA)	258
Bibliografía citada	261
Capítulo 6. Los datos agregados	
<i>Horacio Cao</i>	265
Introducción	265
6.1. Una mirada cuantitativa de las fases históricas	266

6.2. Datos agregados en presupuesto y empleo	269
6.2.1. En el presupuesto	269
6.2.2. En el empleo	275
6.3. La división vertical del trabajo entre Nación, Provincias y Municipios	282
6.3.1. Presupuesto y división vertical del trabajo estatal	282
6.3.1. Empleo y división vertical del trabajo estatal	285
Bibliografía citada	286
 Siglas utilizadas	 289
 CV de los autores	 291
 Institutos que participaron en este trabajo (por orden alfabético)	 295



En memoria de nuestra colega y amiga,
Mónica Iturburu (1961 – 2025)

PRÓLOGO

Oscar Oszlak

Desde tiempos inmemoriales, los manuales han constituido un tipo de publicación en que sus autores proponen transmitir los contenidos básicos de un campo del conocimiento, a través de su exposición secuencial y ordenada. Por lo general, son utilizados en procesos de enseñanza-aprendizaje que, empleando una argumentación sistemática y razonada, exponen las principales categorías analíticas que delimitan el respectivo campo de conocimiento. Un manual pretende equipar a sus destinatarios con los conceptos, definiciones y explicaciones con los que una determinada disciplina, arte u oficio describe el estado del conocimiento existente. Se los conoce como “manuales” debido a su vinculación originaria con los oficios manuales y no suelen requerir de una formación previa. Aspiran, en cambio, a que una vez recorridas sus páginas, se haya adquirido el conocimiento básico de los fenómenos y dilemas que dan contenido al respectivo campo de estudio.

En general, la elaboración de manuales es vista como un género menor, en tanto se trata de textos concebidos para sintetizar los rudimentos de una disciplina. Ese fue el prejuicio que me asaltó cuando supe, años atrás, que Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao, habían publicado un primer Manual de Administración Pública. Es que tal vez, por haber integrado el pequeño núcleo de iniciadores de este campo de estudios, no conseguía dimensionar el enorme desarrollo que el mismo había tenido desde los lejanos tiempos en que se publicaban nuestros trabajos pioneros.

Vale la pena hacer una reflexión sobre este desarrollo y sobre el papel que en el mismo juega la producción de un manual. Prácticamente, salvo muy contadas y efímeras experiencias, en la Argentina no existieron carreras universitarias de grado o posgrado en administración pública y ciencia política hasta los años 80. El campo era ocupado principalmente por tratadistas especializados en Derecho administrativo y Filosofía política, cuya visión parcial no reflejaba en modo alguno la complejidad y multidimensionalidad de su más amplio objeto de estudio. Pero, en las cuatro décadas transcurridas, tanto la formación como la investigación y la consultoría especializada en la temática del Estado, la

administración y las políticas públicas, experimentó un crecimiento exponencial y una diversificación extraordinaria.

No sólo aumentó el número de programas de grado y posgrado, de diplomaturas y especializaciones sino que, correlativamente, nacían decenas de centros de investigación, asociaciones profesionales y redes de intercambio; se publicaban libros y revistas que difundían sus trabajos; se organizaban congresos, conferencias y talleres donde se analizaban y discutían los avances de la disciplina. A partir de ello, se fue generando una comunidad de práctica cuyos integrantes, ocupan hoy posiciones significativas en la academia, el periodismo y la gestión pública.

Simultáneamente, la propia realidad del país y del mundo se fue transformando desde la ya lejana época de la recuperación democrática. La Nueva Gerencia Pública transformó los paradigmas de la disciplina y renovó el interés por la reforma del Estado, generando una gran demanda de consultores y analistas. A su vez, el campo se fue desagregando, surgiendo áreas, sub-áreas y temáticas especializadas que daban lugar a la conformación de grupos de estudio y equipos interdisciplinarios. Por otra parte, el enorme desarrollo tecnológico producido durante los años transcurridos, modificó profundamente la propia labor de formación y producción académica, al posibilitar la virtualidad, la formación de redes y el trabajo a distancia.

Todo esto produjo una notable dispersión y pérdida de identidad del campo que, hasta cierto punto, tornó indistinguibles los fundamentos y confines de su objeto, especialmente para quienes recién acceden al estudio de la administración pública o deben desempeñarse en ella. Por ello, aquel prejuicio que me hizo dudar de su necesidad cuando Abal Medina y Cao publicaron un primer manual, se fue disipando al comprender el importante papel que un manual puede cumplir para reconstruir los pilares de la administración pública como objeto de conocimiento y recuperar una identidad que se ha ido diluyendo.

Esta toma de conciencia se vio reforzada al observar la estrategia seguida en este novedoso Manual para organizar la obra y al comprobar la oportunidad y calidad de los capítulos allí incluidos. La reconstrucción de los pilares se ajusta a una elaborada lógica arquitectónica conformada por dos dimensiones. Por una parte, desagregando en los diferentes capítulos del Manual los distintos niveles en los que se organiza verticalmente la administración pública, comenzando por el Estado nacional y continuando por las Provincias y Municipios, para culminar con el análisis de las relaciones intergubernamentales. Por otra parte, encarando la descripción de los principales aspectos de la organización estatal en cada jurisdicción, desde una variedad de perspectivas que los autores de los capítulos adoptaron siguiendo los lineamientos propuestos, con lo cual, los análisis abarcan aspectos históricos, jurídicos, presupuestarios, organizativos, institucionales y políticos. Un último capítulo ofrece un conjunto de valiosos datos estadísticos que, al describir cuantitativamente la dimensión del conjunto del

aparato estatal, permiten dimensionar su realidad integral y adquirir conciencia sobre su envergadura global.

El cuadro resultante ofrece al lector un panorama amplio, sistemático y sobre todo comprensible, que le permite atravesar una necesaria inducción al conocimiento sobre la complejidad del Estado y sus instituciones. En tal sentido, el Manual constituye un hito, un nudo significativo frente a un proceso inevitable de ampliación, diversificación y creciente atomización del estudio de la administración pública, que viene a recuperar sus *fundamentals*, su esencia y estructura básica.

No es entonces, este Manual, una simple “compilación”, otro término que al igual que “manual”, no tiene buena prensa, ya que a menudo las obras compiladas terminan siendo eso, meros capítulos reunidos o simplemente “apilados”. Por eso parece mucho más apropiado el título de “directores” con el que Abal Medina y Cao denominaron al rol desempeñado en la producción de la obra. Se advierte fácilmente que la dirección ha significado, ante todo, una concepción general y un diseño teórico y metodológico, que fue claramente interpretado por los colaboradores de cada capítulo, lo que redundó en un excelente tratado que seguramente, será de referencia obligada en este campo. Además, la obra se ve engalanada no sólo por la trayectoria y prestigio de sus directores, sino también por las de distinguidos colegas, entre los que se cuentan algunos de mis dilectos discípulos.

Generosamente, los directores reconocen que el carácter colectivo de la obra no se limita a quienes figuran como autores de los distintos capítulos, sino que se extiende a muchos otros colaboradores que asistieron a su elaboración, a través de la recopilación de información y lecturas críticas. También, reconocen el apoyo recibido de la Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba por haber hecho posible su edición. Pero, coincidiendo con los directores, es evidente que más allá de estas lógicas menciones, el Manual es también el producto de un continuado e intenso diálogo que la comunidad de docentes, investigadores y profesionales de la administración pública viene sosteniendo desde hace décadas en los claustros universitarios, en los seminarios y conferencias, en la prensa especializada y en el debate público de ideas acerca de este apasionante y complejo campo de la gestión pública.

Todo ello augura a este Manual una segura, rápida y –sobre todo– provechosa adopción, por su ya evidente contribución al conocimiento y desarrollo de este campo.

INTRODUCCIÓN AL LIBRO

Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao

Presentamos el “Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios”, que se propone describir los aspectos principales de la organización público/estatal de nuestro país.

El libro se inicia con un texto de Juan Manuel Abal Medina, que repasa algunas de las posibles respuestas a la clásica pregunta sobre la naturaleza del Estado. Al mismo tiempo, presenta distintos modelos de administración pública y culmina con un análisis histórico sobre la evolución del Estado y la administración pública en la Argentina.

El capítulo 2, escrito por Gustavo Blutman y Melina Levy; el capítulo 3, de Horacio Cao y Javier Moreira; y el capítulo 4, a cargo de Daniel Cravacuore y Mónica Iturburu, analizan, respectivamente, las administraciones públicas en los niveles nacional, provincial y municipal.

Los tres capítulos comparten una estructura similar de secciones, basada en cinco enfoques clásicos: histórico, de derecho constitucional, presupuestario, organizacional e institucional-político. Estos abordajes permiten analizar las principales unidades de cada nivel de gobierno, ofreciendo una aproximación multidimensional a objetos de estudio que solo pueden comprenderse plenamente al integrar y reunir diversas perspectivas.

En el caso del ámbito nacional, el desafío es presentar una pintura relativamente acabada de un entramado estatal complejo, caracterizado por las diferencias y la heterogeneidad entre los múltiples organismos que lo componen. Si bien las administraciones provinciales presentan una mayor homogeneidad interna, su escala –concentran casi dos tercios del total del empleo público– y el hecho de tratar con veinticuatro entidades diferentes (veintitrés provincias y una Ciudad Autónoma) ha obligado a trabajar sobre una suerte de aproximación “en promedio”, a la vez que, en algunos temas puntuales, se citan algunas especificidades provinciales que se apartan del acercamiento estándar.

Esta diversidad se intensifica aún más en el nivel municipal, donde el desafío es extremo: los 2.304 municipios y gobiernos locales del país están organizados en 23 sistemas distintos, uno por cada provincia, lo que genera diferencias muchas veces insoslayables. En este contexto, consideramos que los autores han logrado

sortear con acierto la complejidad del análisis, proporcionando una visión clara del ámbito municipal a través de múltiples ejemplos y comentarios *ad hoc*.

Finalizado el análisis de los tres ámbitos estatales, el capítulo 5, elaborado por Maximiliano Rey, Valeria Serafinoff y Rita Grandinetti, se ocupa de las relaciones intergubernamentales. La creciente articulación entre la Nación, las Provincias y los Municipios otorga un protagonismo cada vez mayor a los complejos mecanismos de coordinación, clave para comprender cómo el Estado argentino enfrenta los crecientes desafíos actuales de gestión.

Finalmente, en el capítulo 6, de autoría de Horacio Cao, se presentan – casi a modo de conclusión –, datos cuantitativos agregados, en línea con nuestra premisa de que, más allá de todas las especificidades y divisiones, el objeto de estudio es la estatalidad argentina en su conjunto.

En síntesis, y al igual que en ediciones anteriores¹, este manual busca ser tanto una introducción para quienes recién se adentran en la temática, como una referencia para quienes, por razones académicas o profesionales, ya poseen un conocimiento sustantivo en la materia y requieren de un abordaje puntual o global a la administración pública argentina.

Desde luego, no ha sido posible abarcar en su totalidad la complejidad de la estatalidad argentina. Para evitar una extensión excesiva, se han dejado fuera del texto numerosas unidades organizacionales, ejemplos y perspectivas de análisis. Esta tarea, difícil y muchas veces ingrata, se llevó a cabo considerando los comentarios recibidos a partir de las versiones previas del manual.

La escritura del presente texto fue un esfuerzo y tarea colectiva. Como directores queremos expresar nuestro agradecimiento, en primer lugar, a los autores de los capítulos que conforman este libro, quienes respondieron con entusiasmo y rigor intelectual a nuestra invitación a participar.

A lo largo del proceso, abordamos una infinidad de temas, y para tratarlos con el debido rigor, contamos con la valiosa asistencia de Manuel Yáñez (Empresas Públicas Nacionales y Provinciales), Pablo Rodríguez (Deuda Pública Nacional), Alcides Bazza (Deuda Pública Provincial), Josefina Vaca (Ciencia y Técnica), Isabel Duré (Salud), Graciela Santiago (Educación/Provincias), María Inés Martínez (Educación/Nación), Gustavo Coppini (Seguridad), Daniela Castro Barreiro (Poder Judicial), Marcela Yazbik (Presupuesto), Fernando Jaime (Desarrollo del Estado Argentino), Pablo Garibaldi (Modelos de Desarrollo), e

¹ La publicación es continuidad de los textos editados en los años 2007 (“Introducción a la Administración Pública Argentina”, de editorial Biblos) y 2012 (“Manual de la Nueva Administración Pública Argentina”, de Ariel – Paidós editores). En estas ediciones, además de algunos de los autores que figuran en el presente texto, trabajaron Martín Astarita, Santiago Bonifacio, Natalia Del Cogliano, Alejandro Estévez, Martín Alessandro, Beatriz López y Roxana Rubins. Estas ediciones fueron nombradas como uno de los trabajos más leídos y de mayor poder performativo en las cuatro encuestas (años 2017, 2019, 2022 y 2024) que realizó la AAEAP sobre normas y textos de autores argentinos sobre Administración Pública (<https://aaep.org.ar/aaep/4a-encuesta-sobre-normas-y-textos-de-autores-argentinos-relativos-a-la-administracion-publica/>).

Ivana González y Rita Tanus (Sistemas de Control). Sus correcciones, lecturas críticas, opiniones y contribuciones en la recopilación de información fueron fundamentales en la elaboración de este libro. Desde ya, a todos ellos, los eximimos de cualquier error u omisión que el texto pudiera contener.

Expresamos también nuestro agradecimiento a Marcelo Bernal quien, desde la Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, nos brindó todo el apoyo necesario para hacer realidad este proyecto.

El presente texto es fruto de una tarea colectiva, no sólo por todos los especialistas que consultamos y colaboraron, sino también porque refleja ideas gestadas en múltiples espacios: encuentros académicos, conversaciones con trabajadores de la administración pública, clases universitarias, reuniones de trabajo con legisladores y funcionarios, debates en comisiones paritarias, sesiones de consultoría, seminarios y la intensa dinámica de la gestión cotidiana.

En cada una de esas instancias, interactuamos con contrapartes diversas (compañeros de trabajo, investigadores, estudiantes, colegas, jefes, subordinados, docentes, militantes, sindicalistas, consultores, expertos, periodistas, ciudadanos) que nos ayudaron a pensar que muchas cosas no eran como solían relatarlas los medios de comunicación y a comprender que la Administración Pública Argentina debe pensarse desde sus bases y a partir de sus propios actores.

En el centro de este libro está cada uno de ellos, personas cuyos nombres y desempeños, en la mayoría de los casos, permanecen en el anonimato pero que están empeñados en la tarea de convertir a nuestra administración pública en una herramienta poderosa, capaz de cumplir con el mandato democrático. Nombrarlos individualmente es materialmente imposible, pero pensando en ellos, en todos los que se empeñan cada día en convertir al Estado en una organización inclusiva, ágil, eficiente, orientada a las necesidades del pueblo argentino, es que escribimos este libro.

CAPÍTULO 1

EL ESTADO

Juan Manuel Abal Medina

Introducción

¿Qué es el Estado? ¿Cuál es su naturaleza específica? ¿Cuáles son sus rasgos definitorios? ¿Cómo ha evolucionado a lo largo del tiempo? Responder de manera sistemática y ordenada a tales interrogantes –objetivo principal de este apartado– requiere establecer una definición conceptual sobre el Estado. Sin embargo, esta tarea no está exenta de dificultades, tal como lo demuestra la proliferación de teorías, enfoques y definiciones que, desde perspectivas diversas e incluso contrapuestas, han intentado definir y caracterizar la naturaleza estatal.

La perspectiva adoptada en este capítulo intenta reconocer la complejidad propia de su objeto de estudio, evitando caer en una visión reduccionista o parcial. El Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico, desarrollado a partir de dichas características. En este sentido, un abordaje teórico completo exige una perspectiva analítica integradora que permita revelar las múltiples aristas que integran el complejo entramado estatal, con un énfasis especial en el caso argentino.

1.1. Hacia una definición

Desde su origen mismo, hace aproximadamente cinco siglos, el Estado moderno ha estado indisolublemente vinculado con los procesos políticos de las naciones. Dado que la política siempre se refiere o involucra al poder, y que el Estado-nación que surge en la modernidad se convierte en el centro máximo de condensación de poder en una sociedad (el Estado es, por definición, soberano), resulta comprensible que política, poder y Estado sean conceptos necesariamente vinculados entre sí.

El Estado regula las relaciones sociales dentro de un territorio y también constituye la instancia política específica de dominación, lo que supone la facultad para configurar aspectos sustanciales de la vida social. Este carácter bidimensional plantea la necesidad de estudiar en forma conjunta las fronteras variables que se establecen entre Estado y sociedad a lo largo del tiempo. En definitiva,

la evolución histórica de las distintas formas estatales no es sino la expresión de una redefinición permanente de los límites establecidos entre Estado y sociedad.

Pero antes de adentrarnos en dicho terreno resulta necesario precisar una serie de elementos que, en conjunto, servirán de marco introductorio para la tarea propuesta. En primer lugar, se impone una delimitación temporal de nuestro objeto de estudio. En efecto, “las únicas sociedades sin Estados han sido primitivas. No hay sociedades civilizadas complejas sin ningún centro de autoridad dominadora coactiva” (Mann, 2008, p. 63). Nuestros esfuerzos, sin embargo, se centrarán exclusivamente en dilucidar la naturaleza y las formas del Estado moderno, una configuración estatal específica y situada históricamente, cuyo origen se remonta a los siglos XV y XVI. En consecuencia, dejaremos de lado el análisis de formas estatales o protoestatales anteriores.

En segundo lugar, la naturaleza multidimensional del Estado ha dado lugar a una diversidad de enfoques teóricos, a menudo divergentes e incluso contrapuestos entre sí. Como es lógico, cada uno iluminaba algún aspecto, dejando en la penumbra a otros. Un recorrido por las principales corrientes permitirá una aproximación más completa a nuestro objeto de estudio. Asimismo, un análisis crítico y comparativo de dichas corrientes alertará sobre la necesidad de adoptar una postura teórica decididamente amplia y plural, que integre aspectos y elementos de diversas perspectivas y que, en conjunto, permitan abordar al Estado en toda su complejidad.

En tercer lugar, las sucesivas transformaciones que experimentó el Estado a lo largo del tiempo subrayan la necesidad de contar con un concepto dinámico. Nuestra tarea consistirá, entonces, en dilucidar aquellos elementos que se han mantenido invariantes y que, en conjunto, permiten -pese a las transformaciones- que podamos seguir hablando de Estado. Asimismo, una correcta identificación de estos elementos permitirá delinear un patrón de desarrollo a fin de interpretar las distintas formas que asumió el Estado a lo largo del tiempo. En otros términos, los cambios en las formas estatales serán el resultado de cambios en la forma en que se manifiestan esos rasgos centrales.

1.2. El Estado como aspecto de las relaciones sociales y como burocracia

Para aproximarnos a una definición conceptual, destacamos inicialmente dos dimensiones fundamentales del Estado, a saber: a) es un aspecto de las relaciones sociales; b) es un conjunto complejo de instituciones burocráticas.

En torno a estas dos dimensiones se han erigido los distintos enfoques teóricos. A fines del siglo XIX y comienzos del XX, en momentos en los que el enfoque institucionalista resultaba dominante en el ámbito de la naciente ciencia política, primó la segunda dimensión, es decir, se concebía al Estado principalmente como una institución burocrática, pero desde una perspectiva formal-legal, vinculada exclusivamente al derecho. Uno de los estudios

más importantes realizados en esa época, y que se inscribe fielmente dentro de la perspectiva señalada, es el clásico texto de Woodrow Wilson *The Study of Administration*, en donde el autor define a esta corriente de estudios como “la ejecución sistemática y detallada del derecho público” (Wilson, 1887, citado por Drewry, 2001, p. 293).

En cambio, tras la revolución conductista de mediados del siglo XX, primó una visión sociológica, que centraba su análisis en la primera dimensión, es decir, se concebía al Estado desde el punto de vista de la sociedad y las relaciones sociales. Tanto en la perspectiva pluralista como en la estructural-funcionalista, el Estado era considerado como un concepto antiguo, y se utilizaban otras categorías analíticas, tales como “sistema político” o “gobierno”. Tal como nos lo recuerda Theda Skocpol (2008), el Estado era visto como:

[...] un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. (p. 170)

El marxismo, por su parte, también ha puesto énfasis en la dimensión sociológica. Los supuestos fundamentales sobre los cuales se han erigido las distintas teorías estatales pertenecientes a este enfoque están centrados en la sociedad. El punto en común, de hecho, es que “los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción” (Skocpol, 2008: 171). Incluso los neomarxistas, que durante la década de 1960 vigorizan y amplían el conocimiento sobre el Estado a partir de la introducción de conceptos tales como la “autonomía relativa”, no logran escapar de esta tendencia a concebir al Estado mayormente como un reflejo de procesos que ocurren en la sociedad civil.

En definitiva, y haciendo abstracción de las sustanciales diferencias que existen entre el marxismo (y neo-marxismo), el pluralismo y el estructural-funcionalismo, todos ellos mantienen una coincidencia significativa que consiste en visualizar el accionar estatal como el resultado de las demandas e intereses sociales. En otros términos, el aparato estatal es concebido como una arena o espacio que expresa determinados intereses sociales. En síntesis, el aspecto en común de las perspectivas teóricas analizadas consiste en haber “reducido el Estado a las estructuras preexistentes de la sociedad civil” (Mann, 2008, p. 55).

De esta manera quedó eclipsada la segunda dimensión, es decir, aquella que concibe al Estado como una institución burocrática con objetivos e intereses propios. Como resultado, se desvalorizó la iniciativa y la autonomía que posee el Estado en el proceso de elaboración, diseño e implementación de políticas públicas. Esta tendencia comenzó a revertirse a mediados de los años setenta, cuando, de manera incipiente, se impone la percepción de que las medidas y acciones del Estado no siempre constituyen una respuesta a demandas sociales

(véase al respecto los trabajos de Stepan, 1978; Trimberger, 1978; Finegold y Skocpol, 1982).

El énfasis en concebir al Estado como una institución burocrática con intereses y objetivos propios, incluso potencialmente distintos o contrapuestos a los que reinan en la sociedad civil, llevó a diversos autores a reivindicar el concepto de *autonomía* como una entidad analítica central:

Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normativamente por autonomía del Estado. (Skocpol, 2008, p.174)

Según Michael Mann (1991), la autonomía del Estado –o más precisamente, de la elite que lo conduce– se expresa mediante el ejercicio de dos tipos de poder. El primero, el poder despótico, hace referencia a las acciones estatales emprendidas sin previa negociación con los distintos grupos de la sociedad. El segundo, el poder infraestructural, se refiere a la capacidad del Estado para penetrar efectivamente en la sociedad civil, y llevar a cabo las decisiones políticas en todo el país. Según Mann, la propia sociedad requiere de una autoridad política territorialmente centralizada. Es esta estructura organizacional peculiar, diferente a la de otros poderes sociales, la que confiere al Estado su carácter autónomo.

A diferencia de los grupos económicos, ideológicos y militares en la sociedad civil, los recursos de las elites estatales se difunden autoritariamente hacia fuera desde un centro, pero se detienen ante barreras territoriales definidas. El Estado difiere de hecho socio-espacial y organizativamente de las principales agrupaciones de poder de la sociedad civil. Un poder estatal autónomo resulta de esta diferencia. (Mann, 2008, p. 66)

En definitiva, las obras de distintos autores que hacen hincapié en el concepto de autonomía, más allá de sus diferencias, expresan en conjunto el giro analítico y metodológico que se dio a partir de los años setenta del siglo pasado en las teorías sobre el Estado. Lejos del rol pasivo que le asignaba la perspectiva sociológica, el Estado se convierte en un actor con voluntad de poder y con intereses e iniciativas no determinadas por intereses sociales.

Cabe advertir, no obstante, que la perspectiva “autonomista” pecó en ocasiones del mismo vicio reduccionista que caracterizó a las lecturas en clave sociológica. En este caso, el excesivo énfasis en la autonomía significó marginar el carácter de garante de determinadas relaciones sociales. De esta manera, “se desvanecieron en el olvido teórico la investigación y enseñanza sobre la relación del Estado con capitalistas y trabajadores, sobre las funciones estatales y su relación con macro-procesos estructurales, así como perspectivas más Estado-céntricas” (Acuña, 2008, p.11).

Este breve compendio teórico ha puesto en evidencia el predominio de planteos dicotómicos y parciales en los análisis del Estado. En algunos casos, aparece como un aspecto de las relaciones sociales, sin iniciativa propia; en otros, se lo visualiza como una entidad burocrática con plena autonomía y desligada de su base social. El reduccionismo fue, en última instancia, el denominador común de gran parte de las teorías generales sobre el Estado.

El punto nodal subyacente en estos planteos dicotómicos reside en las relaciones de determinación entre la sociedad y el Estado. Consideramos que el Estado debe ser visto como un actor que posee iniciativa y autonomía propias, y, por ende, que configura aspectos sustanciales de la realidad social. Pero ello no debe impedir visualizarlo también como una institución condicionada y estructurada por el conjunto de relaciones sociales:

Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. (O'Donnell, 2008, p. 81)

En definitiva, los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan decisivamente no sólo en la forma y contenido que asume el Estado, sino también en las políticas públicas que de él emanan. Sin embargo, el Estado –al ser un centro condensador de poder–, también regula y modela aspectos sustantivos de la vida social organizada. Tal como señala Oszlak (2008) “en un sentido ideal abstracto concibo al Estado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social” (p. 117).

Entender al Estado como una instancia de dominación supone el rechazo de aquellas visiones que ponen de relieve casi en forma exclusiva su carácter cooperativo. Al respecto, los teóricos de la acción racional ven en las instituciones –y en particular en el Estado– la clave para superar con éxito los dilemas de la acción colectiva. Desde esta perspectiva, la acción estatal redundaría en beneficios para todos los actores involucrados. Terry Moe, desde una visión neo-institucionalista, señala críticamente que la teoría de la acción racional sobrevalora el aspecto cooperativo de las instituciones y deja en un lugar periférico a las relaciones de poder. Según Moe (2005), los procesos políticos frecuentemente dan origen a instituciones que benefician a ciertas personas y grupos, y perjudican a otros, dependiendo de quién tiene el poder para imponer su voluntad. “Las instituciones pueden ser estructuras de cooperación [...] pero también pueden ser estructuras de poder” (Moe, 2005, p. 215, traducción propia).

Ahora bien, el Estado, en tanto objetivación política del dominio social, se expresa en un conjunto contradictorio e interdependiente de instituciones. En otros términos, las instancias de dominación no se traducen en un aparato monolítico y homogéneo que reconoce una única lógica de acción: “Las

instituciones que componen el aparato estatal presentan notorias diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción, y recursos, lo cual dificulta la atribución de rasgos genéricos al conjunto” (Oszlak, 2008, p.122). En este sentido, el prisma a través del cual el Estado será analizado en el presente trabajo remite a una concepción de la política más amplia, que apunta a superar las lógicas deterministas y reduccionistas que impregnaron tradicionalmente los estudios sobre el tema (Abal Medina, 1998).

Desde esta perspectiva, la política y, en consecuencia, el Estado, “se constituye en un espacio en el que se interceptan contradictoriamente diferentes racimos de relaciones sociales” (Abal Medina, 2003, p.186). En ese sentido, Mann identificó cuatro fuentes del poder social: ideológica, económica, política y militar. En base a ello, en este trabajo resultará fundamental el concepto de *matriz social*, que, en oposición a la idea de “sistema”, denota que ninguna de estas fuentes de poder posee por sí misma una posición dominante respecto de las otras, “no existe en las sociedades ni una lógica funcional o dialéctica ni una estructura que determinen en última instancia el conjunto de la vida social” (Mann, 1997, pp. 956-957).

Recapitulando, podemos observar también la existencia de corrientes que niegan la existencia de una división clara entre el Estado y la sociedad; sugiriendo que esta distinción sería, en realidad, una abstracción derivada de una necesidad analítica. Según esta perspectiva, los múltiples canales de interacción entre los actores, instituciones y poderes de la sociedad civil y del Estado contribuyen a diluir las fronteras formalmente establecidas entre ambos. Sin embargo, el riesgo de esta postura radica en la anulación de las especificidades propias del entramado estatal. Aunque resulta indiscutible que existen múltiples puntos de contacto entre la sociedad y el Estado, es empíricamente verificable que diversas áreas e instituciones estatales están controladas o condicionadas, en mayor o menor medida, por poderes sociales y económicos. En este sentido, podemos hablar de “zonas grises” donde se produce una interpenetración de actores e instituciones sociales y estatales, que terminan por diluir así los límites entre lo público y lo privado. No obstante, es fundamental destacar, en primer lugar, que el Estado no es una entidad monolítica, sino que alberga una pluralidad de instituciones con diversos grados de autonomía. En segundo lugar, el reconocimiento de estas “zonas grises” no debe obstaculizar ni impedir la visión del Estado como una institución con una estructura organizacional y una lógica propias, que resultan irreductibles e incomparables con otros tipos de poderes sociales.

En un intento por sintetizar los principales aportes de las reseñadas corrientes teóricas, podemos afirmar que el Estado es un aspecto de las relaciones sociales (O'Donnell, 1977), específicamente, es la instancia política de dominación, objetivada en diversas instituciones, que ejerce en forma legítima el monopolio de la coerción física legítima en un territorio determinado (Weber, 1986). Tiene por objeto garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones a las

que podemos englobar bajo el concepto de matriz político-social, indicando con él las capacidades diferenciales que tienen los distintos actores y grupos sociales para la realización de sus intereses (Abal Medina, 2003). Además, constituye una autoridad autónoma, debido a su peculiar sistema organizacional: es una estructura territorialmente centralizada, desde la cual las relaciones políticas irradian desde y hacia el centro (Mann, 1997). En esta estructura, la administración pública posee una relevancia singular.

De manera más parsimoniosa podemos emplear la definición que O'Donnell nos presenta en su última obra, según la cual, el Estado es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que dicho conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita (O'Donnell, 2010, p. 76).

A partir de esta definición, podemos afirmar que el autor desagrega el concepto en cuatro dimensiones. En primer lugar, el Estado entendido como un conjunto de burocracias, generalmente organizaciones complejas, con “responsabilidades asignadas legalmente para la protección o logro de algún presunto aspecto del bien común” (O'Donnell, 2010, p. 78). El grado en que se cumplen esas responsabilidades –que en las sociedades siempre están en disputa– se puede entender como la *eficacia* del Estado.

En segundo lugar, el Estado como sistema legal, es percibido como un entramado de reglas sancionadas y respaldadas legalmente que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales, el grado en el que lo hagan determinará la *efectividad* del Estado. Se presume que estas dos dimensiones, las burocracias del estado y el sistema legal, generan, para los habitantes de su territorio, el principal bien público del orden social y la previsibilidad de las relaciones sociales.

A los dos aspectos tradicionalmente estudiados del Estado, O'Donnell añade otras dos dimensiones. Una de ellas se refiere al Estado como foco de identidad colectiva, es decir, como el “nosotros”¹ sobre el que se aplica ese orden social generado por el Estado y en el que impera esa previsibilidad de la acción social. Esta dimensión, y el grado en que se dé, pueden entenderse como el nivel de *credibilidad* del estado.

Por último, el Estado como un filtro que intenta regular “cuán abiertos o cerrados se encuentran los diversos espacios y fronteras que median entre el interior y el exterior de su territorio, mercado y población” (O'Donnell, 2010, p. 79).

1 Un “nosotros” general (nacional), pero también relevante para delimitar (y fortalecer o debilitar) otras identidades: “trabajador” “ciudadano” “pueblo originario” “emprendedor”, etcétera.

1.3. Modelos de administración pública

Según Bobbio, Mateucci y Pasquino (2000), el término administración pública hace referencia al conjunto de las actividades directamente orientadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal. Esta amplia definición permite comprender la afirmación de Gladden (1972), según la cual todos los gobiernos han contado, en alguna forma, con una administración pública, desde el Antiguo Egipto, hasta los variados imperios europeos –como Grecia, Roma y España–, así como en China, Persia, hasta llegar a los Estados modernos. En definitiva, toda estructura gubernamental, independientemente de su naturaleza, presupone alguna clase de administración.

A lo largo del tiempo, en función de las transformaciones sociales, económicas y políticas, y de las cambiantes necesidades y demandas imperantes en la sociedad, se han sucedido distintos tipos de estructuras administrativas. Sin embargo, fue recién a principios del siglo XX que la administración pública, en tanto teoría y práctica, comenzó a ser formalizada (Hughes, 2003). En esta sección, por ende, nuestro abordaje se centra en tres modelos de administración: el primero de ellos surgido a principios del siglo XX, y los otros dos, en sus postrimerías.

1.3.1. *El modelo burocrático*

El modelo “racional-normativo”, también conocido como “burocrático”, que se consolida entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, surgió en gran medida como respuesta a las falencias evidenciadas por la administración pre-burocrática que había caracterizado a la organización estatal durante todo el período previo. Patrimonialista y discrecional, basado en la lealtad personal, el modelo pre-burocrático se convirtió en cierto momento en un significativo obstáculo para el desarrollo del capitalismo liberal y la emergente sociedad industrial (Hughes, 2003).

En efecto, hacia finales del siglo XIX se puso en evidencia que el modo en que estaba estructurado el Estado resultaba obsoleto e ineficiente frente a las nuevas demandas y necesidades de una sociedad en pleno proceso de transformación. Tales circunstancias condujeron a una profunda reestructuración en el ordenamiento estatal, por medio de la cual la lealtad personal comenzó a ser suplantada por las reglas impersonales y la legalidad. La eficiencia, la eficacia, la imparcialidad, la honestidad, el interés público se convierten en los rasgos deseables para la edificación de una nueva gestión pública. Para Wilson este modelo profesional buscaba “reconciliar la democracia con la administración pública” (Cao, Rey Laguado, 2015, p. 53).

La implementación de tales atributos en el nuevo accionar estatal –aunque de manera parcial– dio lugar al surgimiento del paradigma racional-normativo

o burocrático. Según Atrio y Piccone (2008), este paradigma se sustentó en dos principios fundamentales: la racionalización de la organización y del funcionamiento estatal, y la distinción y separación entre las actividades que obedecen a una racionalidad política (función de liderazgo) de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (función de la burocracia profesional). En la misma línea, Hughes (2003) señala como características centrales del modelo burocrático:

Una administración bajo el control formal del liderazgo político, basada en un modelo estrictamente jerárquico de burocracia, compuesto por funcionarios permanentes, neutrales y anónimos, motivados solo por el interés público, que sirven igualmente a cualquier partido gobernante, y que no contribuyen a las políticas sino simplemente administran aquellas políticas decididas por los políticos. (p. 17, traducción propia)

Max Weber es, sin dudas, el máximo referente teórico del modelo de administración pública burocrática. El pensador alemán distinguía tres tipos de autoridad: la carismática, la tradicional y la racional-legal. El Estado burocrático se correspondía con este último tipo de autoridad y estaba regido, en la visión de Weber, por los siguientes principios (Perth and Mills, 1970):

- Rígidas áreas jurisdiccionales, ordenadas por leyes o regulaciones administrativas;
- Sistema de autoridad jerárquico, en el que los estamentos superiores supervisan a los inferiores. El poder o la autoridad de toda persona se explica por la posición o el lugar que ocupa dentro de la organización.
- Existencia de documentos escritos, estrictamente preservados en el tiempo. Ello permite a la organización ser consistente en la aplicación normativa.
- Cuerpo de funcionarios profesionales, especializados y altamente capacitados.
- División de tareas y especialización por áreas o departamentos.
- Carrera administrativa de largo plazo y estable.
- Estricta observancia de normas administrativas y procedimentales para el cumplimiento de las tareas.
- Programación presupuestaria, públicamente regulada y controlada institucionalmente.

Según Weber, la conformación de un Estado burocrático en base a los principios antedichos era la condición *sine qua non* para viabilizar el funcionamiento de la empresa capitalista: “el capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro” (Weber, citado en Evans, 2008, p.534). En efecto, las actividades mercantiles requieren, además del poder coactivo del Estado, un aparato administrativo coherente, previsible, objetivo e imparcial. No resulta casual, por lo antes dicho, que el modelo burocrático se haya impuesto en prácticamente todos los países capitalistas desde finales del siglo XIX y se haya mantenido casi sin variantes hasta finales del siglo XX.

Un nuevo impulso a la racionalización tuvo lugar al concluir la segunda guerra mundial. Los Estados se vieron obligados a reorganizar su burocracia

“que había crecido de manera exponencial tanto para enfrentar la crisis de los años treinta como para sostener el esfuerzo bélico” (Cao, Rey Laguado, 2015, p. 53). En los Estados Unidos un claro ejemplo fue la constitución de la *Comisión Hoover* que produjo durante dos años un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer la carrera profesional de los agentes, su capacitación y las oficinas de personal, reagrupar y ordenar las funciones de gobierno y constituir oficinas de organización y métodos.

Sin embargo, con el tiempo, el modelo burocrático evidenció una serie de problemas y falencias que hacia finales del siglo XX resultaron difíciles de sobre- llevar. “Surgieron problemas como la rigidez orgánica, la inflexibilidad funcional, el aumento desmedido de funcionarios, la asimetría de responsabilidades y una marcada reducción en la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la ciudadanía” (Atrio y Piccione, 2008, p. 79). Tales razones motivaron a la mayoría de los países a emprender ambiciosos programas de reforma administrativa, guiados por nuevas concepciones sobre la administración pública.

1.3.2. La Nueva Gestión Pública

Desplegado inicialmente en Estados Unidos y en Inglaterra durante la década del ochenta y, años más tarde, en la mayoría de los países de América Latina, el nuevo modelo de administración pública centró su atención en la modernización del Estado, con el objetivo de mejorar la provisión de bienes y servicios dirigidos hacia la sociedad. Para ello, se implementaron ambiciosos programas de reforma administrativa guiados por tres pautas centrales: la instauración de una gestión basada en el control y evaluación de resultados; una nueva forma de administrar los recursos estatales; y una redefinición del ámbito de actuación de lo público y de lo privado (Hughes, 2003).

En efecto, el nuevo paradigma establece que la consecución de resultados debe ser el nuevo eje del accionar estatal, en reemplazo de la rigurosa observancia de normas y procedimientos burocráticos característicos del modelo tradicional “weberiano” de la administración pública. El énfasis en el control de los resultados impone la necesidad de definir claramente los programas de políticas y sus objetivos, así como establecer estándares e indicadores que permitan medir si se han alcanzado dichos objetivos y si se ha logrado de manera eficiente. La Nueva Gestión Pública² (NGP en adelante) también produce innovaciones en lo que respecta a la administración de recursos humanos y económico-financieros, entre los que se incluyen recortes en el personal, un régimen presupuestario limitado y planificado, la introducción de sistemas de recompensas en base al mérito, y una mayor atención a las demandas de los usuarios o consumidores (Hughes, 2003).

2 En la literatura anglosajona se lo cita como *New Public Management* – NPM.

La aplicación de la NGP produce una redefinición del ámbito de actuación del Estado, tanto en lo que respecta al tamaño y sus funciones como a su propia lógica de funcionamiento. La contraparte de este proceso ha sido el crecimiento del mercado y la privatización de lo público. En base a esta concepción, el nuevo modelo apuntó a limitar el alcance de las agencias gubernamentales en sintonía con la llamada “revolución neoconservadora” (Cao, Rey y Laguado, 2015, p. 84). Para ello, propició la privatización y tercerización de actividades que estaban en manos públicas, lo que se tradujo en una reducción de los ámbitos de actuación del Estado. Por consiguiente, las consecuencias de la aplicación de la NGP no se limitan a la esfera de la administración pública, ya que también importó modificaciones sustantivas respecto de la frontera entre la sociedad y el Estado.

La NGP buscó también extender la lógica mercantil al funcionamiento mismo del Estado. En efecto, en la visión de la NGP el carácter monopólico de la administración pública, los altos costos de transacción y los problemas de información en la relación principal/agente sugieren que los incentivos de mercado generan un mejor funcionamiento que las herramientas burocráticas tradicionales. Con un sesgo más gerencial que procedimental, propició la incorporación a la administración pública de herramientas que habían sido probadas con éxito en el sector privado, tales como la planificación estratégica, la gestión por resultados, la desconcentración y delegación de responsabilidades, entre otras. De tal modo, la forma burocrático-piramidal de administración tradicional sufrió una profunda transformación, en procura de organizaciones más flexibles.

Las reformas apuntadas tuvieron como resultado el incremento en el nivel de autonomía de decisión de los gerentes públicos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 1998). En efecto, al priorizar los resultados y los impactos del accionar público por sobre el cumplimiento estricto de los procedimientos normativos, quedó planteada la necesidad de dotar a los “gerentes” de una mayor libertad en la toma de decisiones, difícil de alcanzar dentro de los rígidos procedimientos burocráticos (Kettl, 2000). Estos gerentes requerían libertad para tomar decisiones sobre el uso de recursos presupuestarios, la contratación del personal, la compra de equipos, y todo lo requerido para lograr los objetivos de su área.

En la NGP, los objetivos de los gerentes pasan a ser fijados en un contrato por un período determinado, poniendo fin a la tradicional estabilidad del Estado “weberiano”. El cumplimiento de estos objetivos, determinado mediante métodos de evaluación del desempeño, es recompensado con distintos incentivos materiales y simbólicos³. Aquí la NGP parte de constatar “los problemas de agencia” (Przeworski, 2008) típicos de la organización estatal. Dado que es difícil y costoso monitorear el desempeño de los agentes a quienes se les delega una tarea,

3 Para indagar más sobre los posibles incentivos, consultar Osborne y Plastrik (2000), quienes proporcionan un listado detallado de los “premios” que pueden incluirse en este contexto.

la evaluación retrospectiva del desempeño –junto con determinados incentivos como la remuneración variable– optimiza el funcionamiento de la administración pública, al fomentar el esfuerzo y la creatividad de los agentes. Como se observa, se trata de instrumentos del mercado, ajenos al modelo burocrático tradicional.

En definitiva, lo que la NGP propone es la creación de agencias altamente autónomas (y no insertas en los típicos “ravioles” jerárquicos del Estado), organizadas radialmente, dirigidas por gerentes con objetivos predeterminados, que poseen una importante flexibilidad para alcanzarlos, y cuyo desempeño es evaluado mediante indicadores de resultados que influyen en las retribuciones que luego habrán de recibir. En lugar del foco puesto en procedimientos y rutinas normativas, ahora el acento está puesto en la satisfacción del ciudadano habitualmente entendido como un “cliente” de los servicios provistos por las organizaciones públicas.

Una vez definidos sus lineamientos centrales, cabe advertir que el estudio de casos concretos de aplicación de la NGP revela la existencia de distintas vertientes dentro del mismo modelo. Al respecto, en Nueva Zelanda y en Gran Bretaña se implementó una versión “dura”, denominada “neoempresarial”, que consistía en trasladar al sector privado la mayor cantidad de funciones estatales posible, y en los casos en donde ello no fuera factible, adoptar incentivos de mercado con el objetivo de reemplazar los mecanismos burocráticos tradicionales. Esta vertiente de la NGP se enfocó inicialmente en la reducción del tamaño del Estado y posteriormente en una transformación radical en el modo en que hasta entonces operaban las organizaciones públicas. Por su parte, la vertiente más “suave” de la NGP se desarrolló en países como los Estados Unidos, donde el aparato estatal nunca alcanzó el tamaño y amplitud registrados en los países europeos o incluso latinoamericanos (Kettl, 2000). Por lo tanto, las reformas no se orientaron a una reducción tan radical del tamaño del Estado, y los cambios en la organización fueron más graduales que en Nueva Zelanda o Gran Bretaña.

La aplicación de la NGP, principalmente en su versión más extrema, en su afán por dinamizar y flexibilizar la gestión gubernamental ocasionó una serie de problemas, a saber: discrecionalidad por parte de los funcionarios en la fijación de los objetivos y en la toma de decisiones; falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas; excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos; pérdida de coherencia en el accionar estatal (Kettl, 2000); y derivado de lo anterior, la posibilidad de que se desaten duras batallas internas entre las agencias (Heckscher, 1994).

En el caso de América Latina, el nuevo paradigma también presentó ciertas falencias, en gran medida debido a la adopción de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. En efecto, en los países donde se originó, la NGP surgió como una respuesta a las rigideces derivadas de la plena vigencia del modelo weberiano. Por el contrario, hay consenso en que América Latina no se ha caracterizado por contar con sólidas burocracias ni un estricto apego a las normas. En tal contexto, la aplicación

irrestrita de la NGP conllevó a consecuencias perniciosas, tales como una excesiva discrecionalidad, corrupción, o falta de coordinación entre las áreas.

Las falencias mencionadas responden también a que la NGP no tuvo en consideración las diferencias que median entre lo público y lo privado. Sin pretender agotar la cuestión, podemos identificar algunos aspectos centrales que evidencian que la administración de lo público es –y debe ser– cualitativamente distinta a la administración privada.

- *En los objetivos que persiguen:* mientras que las empresas buscan maximizar sus ganancias, la lógica de la acción estatal se basa fundamentalmente en la consecución del bienestar social; o en otros términos: “[...] en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público” (CLAD, 1998, p.10). Esto implica, además, dificultades para medir la consecución de los objetivos trazados: mientras que las empresas poseen un indicador relativamente claro de su desempeño (los beneficios monetarios que obtienen), no siempre es fácil fijar un precio a la provisión de bienes públicos por parte del Estado (López, 2007; Rainey y Chun, 2007). Por lo tanto, la medición de su desempeño también es más compleja y multidimensional que la de una empresa.

- *En el modo de funcionamiento:* mientras que en el sector privado es asimilable la idea de que prime lo técnico por sobre lo político, dentro del Estado estos dos elementos resultan difícilmente dissociables. En tal sentido, las decisiones estatales contienen una lógica irreductiblemente política;

- *En cuanto al receptor o beneficiario de las acciones:* El sector privado orienta sus acciones a satisfacer las necesidades de sus clientes, valorados primordialmente por su poder de compra. El sector público, en cambio, debe destinar sus esfuerzos a garantizar la provisión de bienes y servicios de manera universal para todos sus habitantes, en virtud de que todos son ciudadanos con derechos (y a la vez obligaciones) por igual.

En definitiva, incorporar ciertas herramientas que han sido probadas con éxito en el sector privado no debe llevar a olvidar las especificidades propias del sector público: “[...] el gobierno no puede ser una empresa, pero sí tornarse más empresarial, vale decir más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones” (CLAD, 2008, p.10).

1.3.3. El modelo de la gobernanza

En los últimos años, han surgido enfoques dentro del ámbito de la administración pública que, haciendo gala de nuevos conceptos tales como “gobernanza”, “gobierno conjunto”, o “totalidad de gobierno” (Christensen y Lægreid, 2006), expresan la necesidad de modificar los mecanismos de coordinación social imperantes. Estas nuevas perspectivas afirman la necesidad de involucrar a una amplia gama de actores no estatales para garantizar la satisfacción de las demandas ciudadanas. El enfoque de la gobernanza (*governance* en inglés)

surgió, al igual que el modelo de la NGP, como una alternativa a la rigidez del modelo burocrático tradicional.

Mientras que la NGP planteó alternativas de administración basadas en la lógica del mercado y en la incorporación de herramientas de gestión del sector privado al Estado, el modelo de la gobernanza implicó un mayor énfasis en la gestión a partir de redes. Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples actores –públicos y privados– en relaciones de cooperación e intercambio. Dada la flexibilidad con la que se ha utilizado el término “gobernanza”, es fundamental precisar que aquí lo entendemos como un modelo de administración pública basado en la cooperación vertical y horizontal, tanto interjurisdiccional como interorganizacional. Esta definición lleva implícita la noción de que las políticas públicas ya no son producto de las decisiones unilaterales del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre éste y la sociedad (Jordana, 1995) y entre las distintas agencias y jurisdicciones del mismo Estado. De esta manera, frente a la complejidad de las modernas sociedades, se considera que la acción gubernamental resulta necesaria, aunque insuficiente. En este sentido, ningún actor cuenta por sí mismo con suficientes recursos y capacidades como para afrontar las problemáticas actuales. Se requiere, entonces, de la sinergia de una pluralidad de actores que trabajen de manera conjunta.

Asimismo, el federalismo plantea la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de Argentina, responde a una estructura estatal multinivel, compuesta por un gobierno nacional, veintitrés provincias y una ciudad autónoma, y 1212 municipios y 1092 gobiernos locales sin *status* municipal. En dicha estructura se produce la coexistencia de funciones exclusivas y concurrentes entre cada ámbito de la administración pública. En este sentido, y dado que los problemas y demandas ciudadanas no se ajustan a divisiones administrativas rígidas ni a compartimentos estancos, se vuelve imperativo implementar mecanismos de coordinación entre los poderes gubernamentales que favorezcan el diseño e implementación de políticas públicas efectivas⁴.

No obstante, dentro del modelo de gobernanza han surgido distintas posturas sobre el rol que debe asumir el Estado en el trabajo en redes para el diseño e implementación de políticas públicas. Mientras para algunos el Estado sigue siendo un actor central, en tanto regula y controla los productos de las redes que él promueve, para otros, debe ser desplazado como instancia fundamental de coordinación (Peters y Pierre 2005). Con respecto a esta última postura, consideramos que puede traer aparejados dos serios problemas: uno vinculado con la efectiva implementación de las políticas, y otro, con la equidad de las mismas. En este sentido, las capacidades del Estado –en términos de alcance territorial, marco legal y disponibilidad de recursos financieros

⁴ Estos temas serán abordados en el capítulo 5 del presente texto.

y humanos— junto con las garantías que ofrece un gobierno elegido democráticamente para representar los intereses de todos los ciudadanos, permiten afirmar que resulta indispensable que el Estado retenga una posición central, aunque no necesariamente exclusiva, en los procesos de elaboración de políticas públicas. En este camino, consideramos fundamental avanzar en el desarrollo de mecanismos que permitan ampliar la participación de la sociedad en los procesos de elaboración de las políticas públicas.

Finalmente, un aspecto a considerar es si el enfoque de la gobernanza debe verse como una ruptura con el pasado, es decir que transforma las principales características de la NGP, o por el contrario, como un reacomodamiento del sistema sin ningún cambio fundamental (Gregory, 2006; Halligan, 2006). Estas dos perspectivas han dado lugar a la identificación de dos modelos distintos de gobernanza, uno de orientación más democrática y otro de tendencia más liberal (Cao, Rey Laguado, 2015, p. 135). Es cierto que ambos modelos comparten ciertos presupuestos básicos: son críticos del aislamiento que promueve el modelo weberiano, apuestan a generar una mayor flexibilidad en la toma de decisiones estatales, y destacan la influencia positiva del sector privado en la administración pública. Sin embargo, las visiones que reivindican la centralidad del Estado —por ejemplo, para garantizar una metagobernanza en el orden democrático (Ramíó Matas, 2021)— han dado lugar a la identificación de una corriente neoweberiana⁵.

Más allá de esta doble perspectiva, en un aspecto fundamental el modelo de la gobernanza resulta superador de la NGP. En tal sentido, el trabajo en redes y la coordinación entre actores estatales y no estatales se presentan como un avance significativo en el mejoramiento de la administración pública, frente a la pérdida de coherencia que, en muchos casos, se dio a partir de la aplicación de la NGP.

1.4. Las capacidades estatales

El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que determinan su condición estatal. Oszlak introduce el concepto de estatidad, para destacar que el surgimiento del Estado no constituye un acto espontáneo deliberado, sino el resultado de un proceso formativo en que un “sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades —expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales— que definen la existencia de un

⁵ Sobre Estado neoweberiano sugerimos ver Larrouqué (2018). En Cao, Rey y Laguado (2015) se sostiene que cada modelo de gestión se emparenta con las tres principales corrientes político-ideológicas existentes en Argentina y buena parte de América Latina: neoliberal (NGP), socialdemócrata (Gobernanza), Nacional-Popular (Neoweberiano).

Estado” (Oszlak, 2008, p.122). En esta visión, los atributos estatales son fruto de un proceso gradual y, por tanto, en cada momento histórico presentan un distinto nivel de desarrollo.

Según Oszlak, estas propiedades son: 1) capacidad de externalizar su poder, es decir, la posibilidad de obtener reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, entendida esta como la imposición de una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, referida a la posibilidad de contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas que puedan extraer recursos de la sociedad en forma legítima y controlada centralmente; 4) y capacidad de internalizar una identidad colectiva, a partir de la creación de símbolos generadores de pertenencia y solidaridad que refuerzan los mecanismos de dominación (Oszlak, 2008).

Oszlak introduce estas cuatro propiedades para aprehender el complejo proceso de formación del Estado-nación. Pero creemos que también pueden resultar pertinentes para explicar su evolución, teniendo en consideración que el Estado “no es un concepto estático sino, por el contrario, dinámico, que ha sufrido y sufre transformaciones posibles de ser identificadas históricamente” (Abal Medina, 2003, p.1).

Ya ha sido planteado anteriormente el desafío teórico que implica el concebir el carácter dinámico y cambiante del Estado. Pues bien, desde nuestra perspectiva, las propiedades que Oszlak identifica en el proceso de formación estatal son inherentes al Estado. Ocurre que varía el modo en que ellas se manifiestan a lo largo del tiempo. Es decir, aprehender los procesos de cambio por los que atraviesa el Estado implica definir el modo en que se manifiestan tales propiedades en cada momento histórico particular. En definitiva, toda nueva frontera entre el Estado y la sociedad (expresada en una nueva matriz política y social) expresa cambios en la manera en que se manifiestan las mencionadas propiedades.

La discusión en torno a las capacidades del Estado apareció como un tema dominante a raíz de los procesos de reforma administrativa que se implementaron a partir de mediados de los años noventa. En efecto, luego de un período signado por la hegemonía neoliberal, cuando se postulaba el triunfo del mercado a expensas de reducir la maquinaria estatal a su mínima expresión, el rediseño de la acción pública se orientó principalmente a posicionar al Estado, nuevamente, como un agente fundamental en el logro de los equilibrios sociales. Este proceso se encuentra estrechamente vinculado con las denominadas “reformas de segunda generación”, marco en el cual las capacidades estatales “se han tomado casi como sinónimo de capacidad burocrática de los aparatos de gobierno” (Repetto, 2003, p. 1). En tal sentido, Repetto (2003) entiende por capacidad estatal a la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos

fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.

En función del esquema teórico planteado anteriormente, según el cual el Estado debe ser visto en su doble carácter de relación social y de aparato institucional, es posible identificar dos tipos de capacidades estatales: la administrativa y la política. En la tradición weberiana, la capacidad administrativa estuvo asociada con la consecución de una burocracia coherente, en la que reine una total coincidencia entre los intereses particulares de los funcionarios y los intereses de la entidad burocrática en su conjunto. Para ello, se requiere que los funcionarios individuales estén aislados en alguna medida de las demandas de la sociedad circundante, y al mismo tiempo, constituir un cuerpo de empleados expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo (Evans, 2008).

Frente a las políticas de ajuste estructural derivadas del fundamentalismo del mercado, a través de las cuales se erigía un Estado mínimo que fomentaba un creciente desprestigio del aparato técnico burocrático, resulta sin dudas importante enfatizar en el fortalecimiento de la capacidad administrativa. En tal sentido, constituye un punto nodal de toda reforma burocrática la constitución de un Estado eficiente y eficaz compuesto por personal calificado. Sin embargo, tal como advierte Repetto (2003, p. 12) “el riesgo de tomar directamente como sinónimo el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal es aplicarlo sólo fronteras adentro del Estado”. En tal sentido, el autor sugiere incorporar en el análisis la capacidad política, ante la certeza que “el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la sociedad” (Repetto, 2003, p. 12). En la misma línea, Evans (2008), se refiere a la capacidad del Estado “no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspectiva de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz” (p. 18). Y agrega: “La aplicación consistente de una política cualquiera [...] requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos” (Evans, 2008: 18).

Si en la perspectiva weberiana las vías para conseguir un Estado fuerte consistían en aislarlo de los intereses y demandas sociales, generando cierta independencia respecto a las presiones particularistas de los grupos de la sociedad, en la obra de Evans, con la introducción del concepto de autonomía enraizada, justamente se postula lo contrario:

Las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de éstos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Si se admite la importancia del enraizamiento, los argumentos a favor del aislamiento quedan cabeza abajo. Las

conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema. (Evans, 2008, p. 45)

Por supuesto, Evans es consciente de que el enraizamiento puede redundar en clientelismo, corrupción e ineficacia de la acción del Estado, por eso, sostiene que:

el enraizamiento sólo tiene valor en el marco de la autonomía. En ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente, auto orientadora, weberiana, es casi seguro que el enraizamiento tendrá efectos nocivos [...] Lo que funciona es la combinación de enraizamiento y autonomía, no cualquiera de éstas por separado. (Evans, 2008, p. 45)

En definitiva, el análisis sobre las capacidades estatales revela, en coincidencia con lo postulado a lo largo de este trabajo, el doble carácter estatal, como entidad burocrática y como relación social. Teniendo en cuenta los elementos conceptuales aquí planteados, resta indagar –entonces– en las formas concretas que ha asumido el Estado a lo largo del tiempo en Argentina, desde su nacimiento hasta la etapa actual. A esta tarea nos dedicamos en el siguiente apartado.

1.5. El surgimiento del Estado argentino

El Estado argentino comenzó a forjarse hacia mediados del siglo XIX cuando varios de los Estados latinoamericanos alcanzaron la capacidad de demarcar sus bordes territoriales y monopolizar la violencia física legítima (Munk y Luna, 2022). Luego de la independencia de las entonces Provincias Unidas del Río de la Plata, la formación del Estado implicó un doble y simultáneo proceso de reemplazo de la autoridad colonial y de subordinación de los múltiples poderes locales que emergieron como producto del proceso emancipador. Así, el surgimiento de lo que sería el Estado argentino fue el resultado de la lucha por redefinir el marco institucional considerado adecuado para el desarrollo de la vida social organizada, una vez cortados los lazos que durante más de siglos habían atado estos territorios con la corona española.

Debemos recordar, tal como lo señala Sebastián Mazzuca (2021), que:

la formación del Estado es fundamentalmente un proceso político. Incluso implica una extraordinaria forma de política. La formación del Estado difiere ampliamente de la política en tiempos regulares. El cambio político en tiempos comunes ocurre a nivel de la política pública, del gobierno, o menos frecuentemente, en el régimen político. (Mazzuca, 2012, p. 4)

Es decir, estamos ante un hecho eminente y propiamente político.

Tal como sostuvimos en otro trabajo (Abal Medina y Jaime, 2024, p. 108) los débiles aparatos estatales del período independentista estaban constituidos

por un reducido conjunto de instituciones –administrativas y judiciales– locales, muchas de ellas propias de la colonia, como los cabildos. A este primitivo aparato se fueron superponiendo órganos políticos (juntas, triunviratos, directorios, etc.) con los que se intentó sustituir el sistema de dominación colonial y establecer un polo de poder alrededor del cual constituir un Estado nacional. Estos intentos no siempre fueron exitosos, y en muchos casos desembocaron en enfrentamientos regionales y luchas entre fracciones políticas, en los que la existencia del Estado nacional se fundaba, de hecho, en sólo uno de sus atributos: el reconocimiento externo de su soberanía política (Oszlak 2004, p. 23).

Precisamente el hecho de haber surgido en un orden geopolítico jerárquico en el que la potencia imperial “reconocía” al flamante Estado y éste garantizaba sus recursos fiscales a través de impuestos y tasas al comercio, coadyuvó a que no se desarrollaran fuertes capacidades políticas desde casi su origen (Mazzuca, 2012).

Las complejas luchas entre facciones dieron lugar a que, luego de la independencia, el problema pasara a ser sustituir el Estado central colonial por una confederación de estados provinciales débilmente institucionalizados (Halperín Donghi, 2000). En su esfuerzo por comprender el papel del caudillismo en el período, Halperín Donghi (2000), formuló una compleja distinción entre los procesos de militarización y democratización que se encuentran en la base del ascenso de los caudillos. Estos eran personajes de gran influencia local que, mediante sus redes de relaciones personales, buscaron crear un sistema de alianzas como fundamento de un orden político estable.

En concordancia, Juan Carlos Chiaramonte propone concebir a los estados autónomos provinciales no como productos de un proceso de disgregación de una nación inexistente sino como el punto de partida de una organización político estatal sobre la única base existente en el período: las ciudades-provincias. Así, los caudillos provinciales van a intentar soluciones políticas muy diferentes en correspondencia con distintas estructuras sociales, lo cual se va a reflejar en las múltiples políticas frente a la cuestión nacional (Chiaramonte, 1986, p. 195).

Sin embargo, lo que sería el Estado argentino surgió en relación con una sociedad civil que todavía no había adquirido el carácter de sociedad nacional, es decir que en sentido estricto aún no existía (Sábato, 1991). Así, la creación del Estado fue producto de la voluntad deliberada y consciente de un grupo social preocupado por la integración de la economía al mercado mundial, lo cual requería formar y consolidar un aparato estatal moderno que permitiera reproducir el nuevo patrón de relaciones sociales. En otras palabras, “el Estado nacional argentino fue construido desde arriba hacia abajo para dar cabida a una sociedad capitalista, abierta y democrática, que aún no existía” (Sábato, 1991, p. 163). Es interesante notar que este proceso fue justamente el inverso a lo acontecido en la tradición anglosajona, especialmente en Estados Unidos, donde la constitución del poder institucional fue esencialmente el resultado de las fuerzas y necesidades que surgieron en una sociedad ya establecida con cierta solidez.

Las elites victoriosas de las guerras civiles necesitaron crear la idea de una anarquía dejada por la caída del poder colonial. Pero el Estado argentino no fue construido sobre una tabla rasa, o un desierto, apelando a la metáfora más usada en la caracterización y/o representación de la Argentina anterior al proceso de unificación nacional (1853-1880). Como vimos, hubo poderes locales (los caudillos), poblaciones originarias o distintas a los “hombres blancos, laboriosos y obedientes” que pretendía la autoridad nacional (como el indio y el gaucho), y economías regionales y autónomas (aunque ya en relativa decadencia) que se resistieron al nuevo dominio. Asimismo, hubo elementos de continuidad de la etapa colonial, tanto en términos de unidades –como los cuerpos militares de Patricios (creados en 1806) o Blandengues (creados en 1751 y devenidos en “Húsares” en 1821)– como de institutos, por ejemplo, los cabildos, que en muchos casos devendrán en provincias⁶.

Lo cierto es que recién fue posible afirmar que había comenzado la historia oficial del Estado nación argentino cuando la coalición dominante entre la elite política liberal y los propietarios rurales logró subordinar de manera definitiva a los restantes grupos.

En términos conceptuales, el objetivo del proceso de consolidación del Estado nacional argentino, que tuvo lugar desde la revolución de mayo de 1810 hasta fines del siglo XIX, fue imponer un orden, “entendido como la institucionalización de patrones de organización social que crearan condiciones favorables al desarrollo de relaciones de producción y dominación capitalistas” (Oszlak, 2004, p. 39).

La instauración de dicho orden, a partir de la construcción de un Estado, exigía, por un lado, recursos, por lo que el Estado debió desarrollar una capacidad extractiva y un aparato de recaudación y administración financiera; y, por otro lado, la conformación de una instancia política que articulara la dominación en la sociedad, así como su materialización en un conjunto interdependiente de instituciones que permitieran su ejercicio (Abal Medina y Jaime, 2024).

Con el propósito de imponer y mantener el mencionado orden, el Estado en formación recurrió a combinaciones variables de coerción y consenso, expresadas mediante cuatro mecanismos o modalidades de penetración social definidas (Oszlak, 2004).

La penetración represiva “implicaba la aplicación de la violencia física o de la amenaza de coerción, tendiente a lograr el acatamiento a la voluntad de quien la ejercía y a sofocar toda eventual resistencia a su autoridad” (Oszlak, 2004, p. 104). En el caso argentino, el instrumento clave empleado por el Estado para

6 En el tema que nos ocupa, también pueden detectarse trazos de continuidad en el modelo organizacional patriota, heredero de las reformas borbónicas. Guerrero (1994) realizó un estudio centrado en México sobre esta cuestión.

imponer este modo de control coactivo fue la creación de un ejército nacional unificado y distribuido territorialmente que no sólo reprimió los desafíos existentes, sino que evitó los futuros.

La penetración cooptativa referida a “la captación de apoyos entre los sectores dominantes locales y gobiernos provinciales, a través de la conformación de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas” (Oszlak, 2004, p. 120). Esta modalidad de penetración social estaba orientada a preservar y consolidar el sistema de dominación impuesto en el orden nacional.

Por su parte, la penetración material “remitía a las formas de avance del Estado nacional sobre el interior [...], mediante la localización en el territorio provincial de obras, servicios y regulaciones [...], destinadas a incorporar las actividades productivas desarrolladas en el territorio nacional al circuito dinámico de la economía pampeana” (Oszlak, 2004, p. 132). En las últimas décadas del siglo XIX los trenes ocuparían la centralidad de esta penetración.

Por último, la penetración ideológica consistía en crear y difundir valores, conocimientos y símbolos “a fin de reforzar los sentimientos de pertenencia a la comunidad nacional [...], con el objetivo de legitimar el sistema de dominación establecido” (Oszlak, 2004, p. 151). En el caso argentino, como en el de toda Hispanoamérica, la construcción de esta identidad nacional para los nuevos estados no pudo apoyarse en el idioma, como ocurrió en Europa, por la sencilla razón de que este era compartido por casi todos los Estados vecinos.

Ahora bien, junto con el establecimiento de las modalidades de penetración antes mencionadas, tuvo lugar un proceso de expropiación social. El gobierno nacional decidió apropiarse de ciertos ámbitos de actuación e instrumentos de regulación social que hasta ese momento habían sido impuestos por la tradición, heredados de la época colonial o asumidos por instituciones como la Iglesia, a fin de ir conformando lo que constituiría su jurisdicción funcional.

Según Max Weber (1986) este proceso consistió en la expropiación de los medios de coerción y de administración que se encontraban bajo el control de distintas asociaciones políticas. En sus palabras:

[El desarrollo del Estado moderno] se inicia por doquiera a partir del momento en que se empieza a expropiar por parte del príncipe a aquellos portadores [privados] de poder administrativo que figuran a su lado: aquellos poseedores en propiedad de medios de administración, de guerra, de finanzas y de bienes políticamente utilizables de toda clase. (Weber, 1986, p. 1059)

A este proceso de expropiación de los medios de coerción y de administración, es necesario agregar el de expropiación de los medios de legalidad y de sentencia judicial. Al respecto, O'Donnell (2007) señala que “varios tipos de derecho consuetudinario, feudal, urbano y religioso fueron progresivamente anulados, absorbidos o marginalizados por la legislación emanada desde el

centro político” (p. 17), lo cual derivó en una creciente homogeneización de la legalidad estatal.

De este modo, los avances sobre la sociedad civil tuvieron como contrapartida un sistema institucional crecientemente complejo, es decir, que fue emergiendo “un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y de control centralizado sobre sus actividades” (Oszlak, 2003, p. 157). Esto se conoce como la burocracia estatal, uno de los atributos principales de la estatidad.

Sobre el proceso de formación del Estado argentino, Oszlak (1997) advierte que, en los primeros años de la organización nacional, el aparato institucional se concentró básicamente en dos áreas de envergadura: la formación de un ejército nacional distribuido por todo el país, y el desarrollo de un aparato recaudador en el ámbito nacional que implicó principalmente el control de las aduanas interiores. El modelo institucional que comenzaría a delinearse a partir de la década de 1880 fue producto de la confluencia de resabios coloniales, el arrastre de organismos provinciales y la influencia de modelos extranjeros, como el europeo y el estadounidense.

Por último, cabe destacar que el proceso formativo del Estado argentino marcó un tipo de trayectoria institucional caracterizada por determinadas fortalezas y debilidades en torno a la idea de capacidad estatal⁷. Para autores como Kurtz (2013), Saylor (2014) y Soifer (2018), dicho proceso estuvo atravesado por diversas coyunturas críticas, vinculadas tanto a la economía política del período postindependencia (las relaciones de producción están basadas en el empleo de mano de obra libre) como al momento de incorporación de las masas a la política (cuando las elites locales y regionales incorporan a la clase trabajadora y sus demandas de redistribución y mayor intervencionismo).

Estos argumentos permiten entender la trayectoria cambiante del Estado argentino. El período postindependencia se caracterizó por la falta de cooperación entre las élites en torno a la centralización del Estado, a pesar de que estas elites abogaron por la existencia de mano de obra libre. Esta cooperación intra-élites se produjo tardíamente, después de 1881, situando al país en una trayectoria institucional favorable para el desarrollo de capacidades estatales. Sin embargo, este proceso se interrumpió nuevamente debido a una demanda temprana de incorporación de las masas, antes de la Gran Depresión, que imposibilitó la formación de una alianza interclasista entre los sectores medios y los trabajadores.

7 Retomamos aquí la idea de poder infraestructural de Mann (1991) en el sentido del control de la sociedad en un territorio a través de instituciones estatales. La idea de capacidad estatal ha sido abordada por la literatura a partir de distintas dimensiones constitutivas entre las que se destacan la capacidad extractiva, la coercitiva y la de provisión de bienes públicos (Kurtz, 2013; Saylor, 2014; Soifer, 2018).

1.6. La evolución del Estado argentino

La historia del Estado argentino es la historia de las luchas y los consensos entre los distintos actores sociales por imponer un modelo de desarrollo político y económico. Muchas veces no existieron proyectos formulados explícitamente, otras se implementaron esquemas que imitaban las políticas diseñadas o implementadas en otras latitudes y, en algunos momentos, se logró una interacción entre lo propio y lo ajeno configurándose una propuesta más cercana a las particularidades del país (Abal Medina y Jaime, 2024, p. 111).

Tomando como referencia el análisis propuesto por Marcelo Cavarozzi (1996), sintetizaremos esta historia en cuatro períodos, cada uno de los cuales se caracteriza por una articulación particular de instituciones políticas y económicas, así como de actores sociales. Los tres primeros períodos siguen el esquema propuesto por Cavarozzi (1996): el capitalismo oligárquico (1880-1930), la matriz estadocéntrica (1930 hasta mediados de la década de 1970) y la desestatización (mediados de la década 1970 hasta comienzos del siglo XXI). El cuarto, el Estado en debate (desde 2002 hasta la actualidad), es un desarrollo propio. Estos estadios coinciden con las fases del desarrollo histórico del Estado en los países centrales, tal como se trabaja en la literatura sobre modelos de Estado (Abal Medina, 2015), entendidos estos como tipos ideales⁸.

1.6.1. El capitalismo oligárquico

El primer estadio, denominado por el autor *capitalismo oligárquico*, tuvo lugar entre 1880 y 1930 y estuvo caracterizado por la constitución de “un modo de organización económica capitalista [...] y de un modo de dominación oligárquica” (Cavarozzi, 1996, p. 22). A partir del último tercio del siglo XIX se produjo la integración de la economía argentina al mercado mundial de la mano del modelo agroexportador como eje de la política económica, y este hecho exigió la organización de un aparato estatal moderno para acompañar al desarrollo capitalista (Sábato, 1991).

En este marco, los actores sociales más destacados fueron las élites políticas y económicas vinculadas con la producción agropecuaria y asociadas con el capital extranjero para explotar los circuitos productivos, comerciales y financieros ligados a la expansión primario exportadora. Esta burguesía que se formó

⁸ Un tipo ideal está conformado por una acentuación parcial de una o más dimensiones de un fenómeno y por la síntesis de varios fenómenos individuales concretos que son ordenados, de acuerdo con esas dimensiones, en una construcción analítica unificada. Weber (1949) enfatiza el hecho de que los tipos ideales son una mera construcción mental, una utopía, que no puede ser encontrada empíricamente en la realidad y que, por ello mismo, no es posible esperar que encajen perfectamente en el mundo real. En este sentido, los tipos ideales constituyen modelos contra los cuales contrastar la realidad en cada caso específico, analizando en qué medida estos modelos se aproximan o divergen de la realidad.

durante el orden oligárquico se constituyó como la clase política dominante. Ella fue la que impulsó la construcción del Estado nacional para garantizar la reproducción de las relaciones sociales de dominación. En consecuencia, mientras, por un lado, el rápido desarrollo capitalista y la expansión económica daban lugar a la formación de una sociedad abierta y democrática, en la que predominaban niveles altos de movilidad y autonomía individual, por el otro, “esta situación contrastaba con el cuasi monopolio del gobierno por parte de un grupo social reducido durante toda esa primera fase en la que se formaba la Argentina ‘moderna’” (Sábato, 1991, p. 159).

En el mismo sentido se expresa Romero (1969) al señalar que, para los grupos dirigentes de la época, el liberalismo representaba un sistema de convivencia deseable para transformar el país, pero desde arriba, ya que les permitía deslindar lo político de lo económico, acentuando en este último campo el espíritu renovador, en tanto se contenía en el primero todo intento de evolución.

Así pues, el Estado oligárquico fue excluyente, ya que la política estaba reservada a las clases propietarias y las políticas estatales funcionaban como instrumentos para promover los intereses y valores de la clase dominante. Los actores políticos característicos de la época eran los partidos oligárquicos o de notables, mientras que la mayoría de la población, es decir los asalariados, los nuevos sectores medios, los pobres urbanos y los campesinos, quedaron al margen de la política (Cavarozzi, 1996). Los principales mecanismos de exclusión empleados para garantizar la continuidad de esta situación fueron el fraude electoral y la restricción a la libertad de expresión y de asociación (Botana, 1977). Sin embargo, la última etapa de este estadio del Estado argentino experimentó una importante modificación cuando, a partir de un conjunto de reformas institucionales (Abal Medina y Jaime, 2024, pp. 112-113), la competencia política se abrió y la Unión Cívica Radical –partido que expresaba a las clases medias urbanas y rurales– consiguió la presidencia en 1916, manteniéndola hasta la crisis de este modelo estatal (1930).

El Estado, en su estadio de capitalismo oligárquico, puede inscribirse dentro del modelo liberal de los países centrales, donde se presenta como una organización política perfectamente compatible con el capitalismo. Se concibe una sociedad de individuos libres que compiten en el mercado por su bienestar, en el marco de una democracia restringida. En la visión liberal, el Estado cumple una finalidad negativa: remover los obstáculos que limitan la autonomía de los mercados. Esta perspectiva está basada en el modelo clásico elaborado por Adam Smith, que centra su análisis en la idea de la *mano invisible* y en un modelo de sociedad donde, si cada individuo lucha en forma egoísta por conseguir su bienestar particular, se logrará –por un efecto cascada– el bienestar de toda la comunidad.

De todos modos, se le reconocía al Estado, además de su papel como garante externo de la situación, una función activa en ciertas áreas, como el desarrollo de infraestructura, la apertura de nuevos mercados a través de la colonización y la solución de los problemas del crecimiento urbano, entre otras.

Sin embargo, el consenso intraélites en torno al proceso de construcción de un Estado con capacidades de penetración en la economía capitalista mundial no encontraba el mismo consenso en lo referido a cómo abordar la cuestión social. Entre 1880 y 1900 este consenso intraélites sobre la cuestión social tuvo el carácter de prescindencia, negación y regulación represiva del conflicto (Surián 1990, Goldbert 2010), involucrándose al Estado solamente en las zonas conflictivas de la sociedad, allí donde el orden social y económico aparecían amenazados. La creencia de que el Estado debía garantizar relaciones sociales entre hombres libres (Kurtz 2013) se evidenció en la poca disposición de involucrarse en las relaciones entre los trabajadores y los empleadores. Es recién a partir del segundo mandato de Julio Argentino Roca (1889-1904) cuando algunos sectores gobernantes comenzaron a mostrar interés en desarrollar mecanismos estatales con capacidad de integrar socialmente a sectores populares.

1.6.2. La matriz estadocéntrica

El segundo momento en la evolución del Estado argentino corresponde a lo que Cavarozzi denomina la matriz estadocéntrica, que abarca un largo período que comienza en la década de 1930 y culmina a mediados de la década de 1970. En términos generales, esta etapa está signada por la simultánea crisis del modelo económico agroexportador y de las instituciones liberal-democráticas.

La Gran Depresión desatada en 1929 en el escenario internacional generó importantes cambios en el comercio internacional que provocaron inevitables dificultades para la economía argentina. “El país, que se había beneficiado hasta ese momento de su plena integración al mundo desarrollado como exportador de alimentos, necesitaba con urgencia un cambio de modelo económico para retomar el rumbo del crecimiento” (Novaro, 2006, p. 26). Consecuentemente, se fue reemplazando el agotado modelo agroexportador por un modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones. Así, la Argentina pasó a ser una economía cerrada o semicerrada, donde los mercados de bienes y de trabajo estaban regulados por el Estado y el nivel de inflación era moderado (Cavarozzi, 1996, p. 112).

En este contexto, se llevó adelante un proceso de estatización de la economía, es decir que la misma pasó a estar organizada y regulada por el Estado, logrando afectar las oportunidades de vida de prácticamente toda la población. Así, a partir del impacto de la Gran Depresión y, de manera mucho más visible, a partir del primer gobierno peronista (1946-1952) en el inicio de la segunda posguerra, el Estado asumió una fuerte presencia en la regulación de la economía. Acompañando la intervención económica estatal, el Estado de bienestar argentino tuvo una gran expansión desde mediados de la década de 1940: se amplió la extensión de la cobertura del sistema previsional; se desarrollaron los esquemas de salud pública; se expandió la política habitacional, se amplió la educación gratuita a todos los niveles y se realizaron notables inversiones en la infraestructura pública en las

áreas de salud y educación (Isuani, 2005). En la construcción del Estado de bienestar argentino fue determinante la alianza policlasista que representó el peronismo –fundamentalmente integrada por trabajadores urbanos y rurales–, así como la movilización de la clase trabajadora, la fuerte influencia de los sindicatos y las relaciones entre el movimiento sindical y el peronismo como partido político.

Pero el nuevo modelo presentaba ineludibles costos para muchos actores y, por ende, comenzó a plantear serios desafíos de gobierno. Recordemos que la sociedad argentina se estaba tornando cada vez más compleja a raíz del surgimiento y consolidación tanto de organizaciones de trabajadores –pobres urbanos y, en menor medida, de campesinos– como de movimientos sociales. Frente a este avance social, las resistencias y los temores de los sectores dominantes respecto del proceso de integración de las masas populares se agravaron (Novaro, 2006). Paralelamente, fue teniendo lugar un progresivo deterioro de los recursos del Estado tanto para ejercer la autoridad legal como para administrar los crecientes conflictos sociales y políticos.

Como resultado de todo lo anterior, a la caída del peronismo siguió un período marcado por un círculo vicioso de inestabilidad política (sucesión entre gobiernos civiles y militares, proscripción a partidos mayoritarios), inestabilidad económica (inflación) y el uso de la violencia. Estos “ciclos” se caracterizaron por la conformación de alianzas “defensivas” donde los sectores de las burguesías urbanas y sectores populares forjaron alianzas alrededor de la defensa del mercado interno y la defensa del nivel de ingreso y consumo (O'Donnell, 1997, p. 43)⁹.

Este estadio del Estado argentino, el de la matriz estadocéntrica, se asocia al modelo que en los estados centrales llamamos Estado keynesiano de bienestar¹⁰, como la combinación de dos componentes que tienen orígenes y motivaciones distintas (Isuani, Lo Vuolo y Tenti, 1991). Sin embargo, en el estadio de la matriz estadocéntrica el componente asistencial o de bienestar predomina sobre el componente específicamente keynesiano, especialmente por la poca relevancia de los instrumentos contracíclicos propios del Estado keynesiano de bienestar en los países noratlánticos (Abal Medina y Jaime, 2024).

El establecimiento del Estado keynesiano de bienestar significó el fin de las políticas del *laissez faire* y la creación de una economía mixta, en la que la lógica del mercado y de la ganancia individual fuera moderada por otra que tuviera en

9 La reacción a estas políticas estatales va a tomar la forma de una alianza ofensiva entre grupos económicos transnacionalizados, parte de la clase media, sectores tecnocráticos del Estado y los militares quienes van a encontrar una afinidad electiva en una particular forma de organización estatal: el Estado burocrático autoritario (O'Donnell, 1982; Collier, 1985).

10 Si bien, se suele hablar del modelo de Estado keynesiano de bienestar como si fuese uno, la literatura académica reconoce ampliamente la clasificación desarrollada por Esping-Andersen (1990) que estableció tres tipos de estados keynesianos de bienestar: el liberal, el corporativo y el socialdemócrata.

cuenta el interés de la colectividad. El Estado avanzó así en procesos de desmercantilización de bienes públicos sociales, lo que implicó fuertes aumentos del gasto público y pasó a ocupar un lugar central en su agenda el logro del pleno empleo. Con el Estado keynesiano de bienestar se desarrollaron en forma impresionante todas las actividades sociales, fundamentalmente las relacionadas con los servicios educativos, de salud y las políticas de vivienda, impulsando una serie de mecanismos de movilidad social ascendente. Este aumento del gasto público parece haberse financiado sobre la base de una estructura impositiva de tasación progresiva, aunque dicho punto es el que –sin lugar a dudas– mayor debate ha suscitado entre los analistas.

1.6.3. El proceso de desestatización¹¹

El colapso de la matriz estadocéntrica, desatado a mediados de la década de 1970, estuvo ligado a procesos agudos de crisis económica y fiscal, a conflictos distributivos y a enfrentamientos político-ideológicos intrapartidarios que derivaron en el desmantelamiento de los mecanismos normales de intervención estatal (Cavarozzi 1996, p. 10). En parte, este colapso puede explicarse por lo que ocurría en los países centrales con los modelos de Estado keynesiano de bienestar.

A partir de la década de 1970 comenzó a hacerse evidente una crisis del Estado keynesiano de bienestar en las naciones más desarrolladas. Los indicadores económicos empezaron a mostrar una declinación en la producción y el empleo, y se inició un momento novedoso en la economía: la simultaneidad de recesión e inflación (o estanflación). El elemento detonante fue la crisis económica generada por el aumento de los precios del petróleo y la crisis fiscal que prosiguió, agravada por cambios demográficos que derivaron en una población más envejecida y, por ende, con una menor proporción de contribuyentes. Pero una vasta literatura ha asignado las causas de esta crisis a un proceso endógeno propio de la dinámica del Estado keynesiano de bienestar. O'Connor (1984) señala que consistió en una crisis de acumulación, es decir, una baja en el proceso de inversión, situación absolutamente diferente a la vivida en los años treinta cuando se trató de una crisis de sobreacumulación o subconsumo.

Uno de los argumentos frecuentemente utilizados para explicar esta crisis de acumulación se basó en el aumento creciente del gasto social por parte del Estado. Es decir, el proceso de redistribución del capital al trabajo habría generado una reducción del excedente disponible en manos de los capitalistas

11 Desde una mirada cuantitativa, volvemos sobre la evolución del Estado Argentino entre los años 1974 – 2023 en el Capítulo 6. En ese capítulo, seguimos la división en etapas desplegada aquí, a la que le asignamos los siguientes límites temporales: 1) Transición desde la matriz estadocéntrica (1974-1987); 2) El proceso de desestatización (1987-2004); 3) El Estado en debate: recuperación (2005-2015) y 4) El Estado en debate: crisis y reflujo (2015-2023).

para destinar a inversiones. Sin embargo, el hecho de que gran parte del gasto social surgiera del salario de los trabajadores refuta las críticas efectuadas al Estado keynesiano de bienestar como mecanismo de reducción del excedente para inversión (Isuani, Lo Vuolo y Tenti, 1991).

Desde una perspectiva más alineada con la derecha del espectro político, algunos argumentaron que la crisis de acumulación se produjo por la existencia del pleno empleo y de una excesiva legislación laboral, factores que habrían desincentivado tanto al trabajo como a la inversión. Esta crítica se corporizó principalmente en la ideología neoliberal, sustentada en los desarrollos teóricos de economistas de la escuela austríaca, como Friedrich von Hayek y de la escuela de Chicago, como Milton Friedman (Cao, Rey y Laguado, 2015, pp. 72-79). Hayek (1944) aseguró que la regulación del mercado era un atentado contra la libertad individual, y definió al Estado de bienestar de fines de la segunda guerra mundial como un Estado opresivo e intervencionista que necesariamente se convertiría en un Estado totalitario. Sobre estas bases, la ideología neoliberal que predominó a partir de los años 1980 sostuvo que la solución se encontraba en una vuelta al mercado, aconsejando reducir el aparato estatal¹².

De todas maneras, más allá de los cambios globales, como veremos a continuación, este proceso de desestatización también estuvo marcado por una evolución político-institucional particular e implicó una reestructuración tanto de la política como de la economía en el país.

En el plano político-institucional, desde 1976 la Argentina experimentó un régimen autoritario. El gobierno militar, liderado por las fuerzas armadas, interrumpió el libre funcionamiento de las instituciones y poderes característico de una república democrática, a través de la instauración de una política del terror desde el Estado. En consecuencia, las garantías constitucionales, la actuación del Congreso, la acción de la justicia y los canales de participación de la sociedad civil en el proceso político dejaron de existir.

El cambio de régimen llegó en diciembre de 1983, cuando asumió el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) y la Unión Cívica Radical, con un amplio apoyo social para construir un Estado de derecho al cual las fuerzas militares debieran someterse. El objetivo era generar y consolidar un conjunto de reglas capaces de resolver los conflictos de una manera pacífica, ordenada y más transparente. No obstante, los intentos de la administración de Raúl Alfonsín por reconstruir el sistema democrático fueron realizados desde una base todavía inestable, asociada a continuas y profundas crisis económicas que desestabilizaron

12 Los casos paradigmáticos de implementación de esta ideología corresponden a los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990) y de Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989). Aunque con diversos resultados, ambos gobiernos abandonaron como principal objetivo macroeconómico el pleno empleo y orientaron sus políticas hacia el control de la inflación, el recorte del gasto público, la desregulación del mercado de trabajo y la reducción del Estado.

al país y llevaron al final de su mandato a un proceso que combinó planes de estabilización y salidas hiperinflacionarias (Damil y Frenkel, 1990).

En materia de política económica, la década de 1980 se caracterizó por la continuación del modelo económico neoliberal, que se había iniciado con la dictadura militar en 1976, y que se acentuó y consolidó en los años 1990 durante la presidencia de Menem (Acuña, 1995). En términos generales, este modelo proponía la no intervención del Estado en las actividades económicas y surgió como contraposición al modelo anterior, el estadocéntrico, que impulsaba la regulación de la economía para resolver problemas sociales. Así, el Estado dejó de ser visto como la solución para pasar a considerarse un problema. En consecuencia, comenzó a apartarse de la esfera económica, reduciendo sus competencias.

De este modo, la reforma emprendida en Argentina durante la década de 1990, bajo la influencia del modelo de la Nueva Gestión Pública, supuso una profunda transformación del rol del Estado, que delegó gran parte de sus funciones en el mercado y, en el caso del gobierno nacional, en niveles de gobierno inferiores.

Durante la década del '90, el Estado nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización). (Cao, Rey y Laguado, 2015, p. 106-119)

El control inflacionario y el ajuste estructural se convirtieron en los pilares discursivos de una política económica que derivó en una distribución cada vez menos equitativa del ingreso y que implicó una reducción del aparato estatal en términos de la producción de bienes y servicios, de las regulaciones al mercado y de las decisiones económicas centralizadas en ámbitos nacionales (Cavarozzi, 1996, pp. 109-111). A esto se sumó la considerable internacionalización tanto comercial como del flujo de capitales.

El impacto de estas políticas empezó rápidamente a hacerse sentir con un fuerte crecimiento del desempleo, y con el aumento de los indicadores de pobreza después del relativo alivio que produjo el control de la inflación.

La ineficiencia de los distintos gobiernos para resolver esta situación, tanto el segundo mandato de Menem como el de su sucesor, Fernando De la Rúa, profundizaron el debilitamiento de la política, expresado en un creciente sentimiento de desafección, malestar, bronca e indignación por parte de la población, manifestado primero en las urnas y luego en las calles a fines del año 2001.

La experiencia neoliberal en Argentina llegó dramáticamente a su fin en diciembre de 2001, con decenas de muertes en las calles, como consecuencia

de una profunda crisis expresada en términos económicos (recesión, déficit fiscal, cesación de pagos), sociales (desocupación, pobreza e indigencia) y políticos (movilizaciones populares, inestabilidad institucional, deterioro en la legitimidad de la clase política).

1.6.4. El Estado en debate: de su recuperación al reflujó

El modelo de acumulación económica establecido tras la crisis de 2001 se basó en la recuperación del rol del Estado, a partir del establecimiento de una nueva relación entre la política y la economía. Esta redefinición del vínculo entre el Estado y el mercado marcó un cambio significativo. Mientras que en la matriz estadocéntrica el Estado había desempeñado un papel preponderante en la configuración de las relaciones sociales, y durante la hegemonía neoliberal el mercado se erigió como único distribuidor de recursos, en esta nueva etapa el Estado buscó recuperar parte de su influencia. Este proceso, iniciado de manera gradual durante la presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003) pero profundizado y consolidado por su sucesor Néstor Kirchner (2003-2007), no implicó un retorno al nivel de intervención del Estado keynesiano de bienestar, sino un intento por reequilibrar su papel en la economía.

Esta recuperación del rol del Estado se evidencia en algunas de las políticas adoptadas en los últimos años. Entre ellas se encuentran el establecimiento de mayores controles sobre los niveles de inversión de las empresas privatizadas durante los años 1990, en un intento por regular sus actividades; la estatización de algunas de ellas; el impulso a una política de mediación entre el capital y el trabajo, a través de convenios colectivos de trabajo; la implementación de políticas de subsidio al consumo y a la producción, especialmente en el sector industrial; y el retorno al Estado de una de las principales banderas del Estado keynesiano de bienestar: la seguridad social, que había sido parcialmente privatizada durante la década anterior. Además, se reinstauraron las políticas sociales universales con base en el empleo, propias del modelo anterior (Huber 2006), especialmente, durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

Todo esto se dio a la par de un conjunto de políticas que impulsaron el fortalecimiento del aparato estatal durante aquellos años: 1) la recomposición de las capacidades de los cuerpos burocráticos (definición de competencias claramente establecidas a fin de evitar la superposición de funciones, políticas de capacitación y formación, unificación de los sistemas de empleo); 2) la construcción de organismos públicos fuertes, capaces de volver a actuar desarrollando políticas sobre el territorio, como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en particular; y 3) el rediseño de las agencias estatales de control (Cao, Rey y Laguado, 2015, pp. 188-194).

De esta manera, a través de este tipo de políticas, el Estado argentino retomó un rol en la definición del desarrollo económico. Esta mayor intervención

coexistió durante los primeros años, los de la presidencia de Néstor Kirchner, con un equilibrio en las cuentas públicas y una reducción del endeudamiento externo. Sin embargo, en Argentina, al igual que en otros países, esta creciente participación estatal en la economía y en las relaciones sociales enfrentó significativas resistencias por parte de sectores que se habían beneficiado con la ausencia de regulaciones del período anterior.

En efecto, las políticas impulsadas promovieron una notable reactivación económica e industrial, asociada con avances progresivos en materia laboral y social (Gerchunoff y Aguirre 2004; Damil, Frenkel, Rapetti 2014; Kulfas, 2016), al mismo tiempo que lograron reducir la vulnerabilidad externa, en un contexto internacional favorable. No obstante, las políticas de estímulo a la demanda y el tipo de cambio real estable y competitivo no lograron encauzar un cambio estructural significativo en la matriz productiva.

Con la crisis global del 2008, y el esfuerzo estatal para evitar que la misma impactara sobre el nivel de vida de la población, la economía argentina empezó a acumular desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal y externo). La apreciación del tipo de cambio real, asociada a la inflación, dismanteló los efectos virtuosos iniciales generados por una paridad real alta y estable, afectando la competitividad de la producción local y deteriorando el frente externo como la rentabilidad de los sectores transables (Damill y Frenkel, 2015).

A su vez es importante señalar que el rápido y muchas veces desordenado crecimiento del Estado, con nuevas áreas y programas que atendían nuevas necesidades de la población, ocasionó fuertes tensiones al interior de la propia burocracia estatal, que perjudicaron su desempeño y que ya eran visibles en ese momento (Cao, Rey y Laguado, 2015, pp. 211-213).

Las turbulencias que, como describimos, atravesaba el modelo económico pueden explicar, en parte, la derrota del peronismo en el 2015 en manos de Mauricio Macri, encabezando la coalición electoral *Juntos por el Cambio*, la que unió a la UCR, el PRO –el partido por él fundado en la Ciudad de Buenos Aires– y la Coalición Cívica de Elisa Carrió.

Es un tema de debate si la continuidad de las políticas intervencionistas hubiera podido superar los problemas que atravesaba la economía argentina, en particular la restricción externa que reapareció a partir de 2011. Lo que es claro es que esa posibilidad se truncó definitivamente con el acuerdo con los holdouts y el nuevo ciclo de endeudamiento que disparó el nuevo gobierno.

Es de resaltar que estos problemas de la economía no habían afectado las condiciones de vida de la población, que, a pesar de varios déficits en políticas sectoriales, mantenía por aquellos años un salario real entre los más altos de la región, junto con elevados niveles de protección social (Neffa, 2017, p. 102). Por ello, a diferencia del gobierno de Menem, Macri resolvió adoptar inicialmente una estrategia de implementación de las reformas de mercado, denominada gradualista, que se caracterizó por una velocidad acelerada en el área de la política cambiaria y monetaria; un ritmo gradual en el frente fiscal, sostenido mediante un nivel histórico

de endeudamiento externo; y un comienzo tardío y paulatino de las innovaciones en materia laboral, comercial y ajuste del Estado. A fines de 2017, el nivel de gasto público y el del salario real seguían siendo los de 2015, lo que llevo al oficialismo a ganar las elecciones de medio término, pero también hacia una inevitable crisis por basarse exclusivamente en el endeudamiento público.

La persistencia de serios desequilibrios macroeconómicos (alta inflación combinada con déficit fiscal y externo) y el cierre de los mercados internacionales de crédito, que hicieron imposible mantener el financiamiento del déficit fiscal, llevaron al gobierno, en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), a modificar la estrategia de implementación de las reformas de mercado, acelerando el ritmo de disminución del déficit fiscal al mismo tiempo que pasaba a una estrategia más agresiva en la política monetaria (Abal Medina y Garibaldi, 2019); es decir una clásica –y tardía– política de ajuste neoliberal.

La magnitud del ajuste y el incumplimiento de las promesas –especialmente en el ámbito económico– por parte del macrismo explican su contundente derrota a manos del peronismo en 2019 (Abal Medina, 2020). En tales elecciones, Alberto Fernández fue electo como presidente acompañado de Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta por el *Frente de Todos* (FDT, en adelante). Sin embargo, a pocos meses de asumir el nuevo gobierno estalló la pandemia del COVID-19, y todas sus prioridades debieron enfocarse en la política sanitaria, más aún porque el ajuste de 2018 del entonces presidente Macri, había incluido la desaparición del propio Ministerio de Salud y su degradación a Secretaría.

La rapidez y contundencia con que el sistema de salud nacional enfrentó la pandemia del COVID-19 demostró que el Estado argentino sigue contando con subsistemas sólidos, fuertes y socialmente imbricados como el de Salud, que no pudo ser seriamente deteriorado ni por las políticas neoliberales de Menem ni por el ajuste de Macri.

El final de la pandemia trajo un nuevo conjunto de cuestionamientos al Estado, no sólo en términos de su “tamaño”, como porcentaje del PBI, sino centralmente sobre su efecto sobre la economía. Los problemas de la gestión de Fernández para lidiar con el creciente desorden macroeconómico, heredado del macrismo pero potenciado por los gastos ocasionados por la pandemia potenció la inflación que, a su vez, fue horadando los ingresos de la población. Así, mientras que desde el gobierno se hablaba de un Estado cada vez más presente, gran parte de la población veía cómo sus ingresos reales decrecían mes a mes.

Las crecientes críticas al accionar estatal no solo surgían de sectores de *Juntos por el Cambio* que, como el mismo Macri, consideran haberse equivocado con la estrategia gradualista implementada; sino también por los llamados *liberarios* que –con propuestas claramente antiestatistas referenciadas en la escuela austriaca–, se beneficiaron del rechazo en amplios sectores hacia las políticas de distanciamiento, controles y cuidado social que se implementaron frente a la

pandemia (Abal Media y Ariza, 2022) y de la incapacidad del gobierno para frenar la inflación y mejorar los ingresos de la población.

La victoria electoral de los libertarios encabezados por Javier Milei en 2023 plantea interrogantes sobre el futuro del sector público, especialmente, considerando la radical postura antiestatal predicada por el nuevo presidente. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en los años noventa, diferentes encuestas indican que no existe un consenso generalizado en considerar al Estado como el principal problema. Esto también queda demostrado en el hecho de que un porcentaje similar al que votó a Milei en esa segunda vuelta apoyó al candidato peronista, que seguía sosteniendo al Estado como una herramienta clave para la solución a los problemas sociales.

1.7. Conclusiones provisionarias

El Estado, en tanto institución por excelencia de las sociedades modernas, constituye una forma de organización política que tuvo sus comienzos durante el siglo XIII en Europa y que hoy se extiende a todo el planeta. Analizar los proyectos de construcción estatal implica entender que estos no reflejan simplemente los intereses de una clase particular o la composición social de la coalición gobernante, sino que es fundamentalmente un proceso político que implica varias dinámicas convergentes (Mazzuca, 2022). Por un lado, un proceso de expropiación del poder (coercitivo y administrativo) –que hasta entonces se encontraba disperso– a través de distintos tipos de asociaciones políticas y de centralización de las relaciones políticas en un territorio delimitado, sobre el cual se ejerce la coerción física. Este proceso de formación del Estado, entendida como la consolidación del territorio y la imposición del monopolio legítimo de la violencia, puede asociarse al atributo weberiano de su definición mínima de estatidad. Por otro lado, el proceso de construcción del Estado debe ser entendido a partir de la institucionalización de las capacidades de penetración estatal en las relaciones sociales y de la creación de una capacidad burocrática.

Este proceso de centralización del poder fue lo que también caracterizó al proceso de formación del Estado argentino durante el siglo XIX, el cual se sustentó sobre un modelo económico agroexportador. Este proceso permitió una transformación de los poderes locales y los patrones de dominación patrimonialista. Sin embargo, dos problemas subsistieron: la falta de un acuerdo intraélites para abordar la cuestión social y las debilidades institucionales de los procesos de desarrollo de distintas formas de penetración (coercitiva, cooptativa, material y simbólica). Este desacople entre ambos mecanismos caracterizaron los procesos de formación estatal latinoamericanos y los alejaron de los procesos noroccidentales o de lo que llamamos países centrales (Kurtz, 2013; Mazzuca, 2021).

Recién a mediados del siglo XX, el surgimiento de un nuevo movimiento político (el peronismo) sustentado en el acceso de los sectores populares a la

política, posibilitó el desarrollo de un Estado de bienestar en la Argentina, el que consolidó importantes instituciones sociales tales como el sistema de previsión social y el sistema de obras sociales de atención de la salud. De esta manera, dentro de esta matriz que llamamos estadocéntrica, se promovió la mayor intervención del Estado en la economía y la provisión de una amplia gama de derechos sociales sobre la base de la incorporación al mercado de trabajo de segmentos de la población largamente excluidos. Sin embargo, tensiones exógenas a este modelo (las condiciones económicas para renovar la inversión extranjera; la itinerancia entre gobiernos débiles y fuertes; la exclusión del peronismo de la competencia democrática) pusieron límites a los acuerdos intraélites para sostener un tipo de incorporación y penetración estatal, dando paso a contraalianzas de tipo autoritario que asumieron la forma de Estado burocrático autoritario.

Este robusto Estado de bienestar, uno de los más desarrollados de los países de América Latina (Mesa Lago, 1978; Huber y Stephens, 2001; Filguera, 2009), se vio debilitado fuertemente a partir de 1970 con la adopción de políticas neoliberales que impulsaron la no intervención del Estado en la economía y su achicamiento a través de procesos como las privatizaciones y las tercerizaciones. La reconfiguración de las funciones del Estado no sólo tuvo serias implicancias sobre las capacidades administrativas de la burocracia estatal, sino que también tuvo serias consecuencias sociales (altas tasas de pobreza, indigencia y desempleo). En este sentido, O'Donnell (2007) hizo referencia a tres dimensiones de la crisis que caracterizó al Estado argentino y a los estados latinoamericanos en general, como consecuencia de las políticas neoliberales que primaron en la región: baja eficiencia burocrática; escasa efectividad y legalidad; y dificultad de convertirse en un Estado para la nación.

La baja eficiencia burocrática hace referencia no sólo a la baja penetración de sus burocracias en todo el territorio sino también a la mala atención brindada por las mismas a los ciudadanos, principalmente, a los sectores socioeconómicos bajos, lo que se traduce en una importante dificultad para acceder a los servicios brindados por el Estado. La ineffectividad se encuentra vinculada con la incapacidad del Estado para hacer valer sus leyes en todo el territorio por igual. Estas desigualdades hacen que algunos ciudadanos, por lo general los de sectores socioeconómicos más bajos, no tengan acceso a todos los derechos que respalda de forma legal el Estado. Por último, la incapacidad de ser un Estado para la nación se refiere a su escasa credibilidad como representante del bien común.

Ante esta situación, la reforma y reconstrucción del Estado desarrollada en los quince años posteriores al colapso del modelo neoliberal lograron paliar y revertir –parcialmente– los daños ocasionados, a partir de una recuperación del rol del Estado argentino en la esfera económica y social. Sin alcanzar los niveles de intervención del período de la matriz estadocéntrica, es indudable que el Estado mínimo del neoliberalismo de los años noventa cedió paso a un Estado más presente en la regulación de los mercados y en la promoción de la equidad social. De esta manera, el proceso de desestatización iniciado en los años 1970 tuvo

un límite. Sin embargo, la etapa de recuperación estatal –que muchos creyeron había venido para quedarse– empezó a encontrar, también, sus límites durante la segunda década de nuestro siglo a la par de las crecientes dificultades para consolidar una estrategia de crecimiento económico con inclusión social. Los desórdenes macroeconómicos que se profundizaron en los gobiernos de Macri y Fernández, más las consecuencias de la pandemia, generaron una creciente desconfianza sobre las capacidades del accionar estatal en una parte importante de la población, de ahí el título “Estado en debate” con el que hemos denominado a este último y cuarto estadio de la evolución del Estado argentino. Este debate se da entre sectores sociales de similar tamaño y poder, que disputan actualmente en las calles, el parlamento, los tribunales y la opinión pública, si Argentina debe mantener su aparato estatal o si debe reducirlo drásticamente.

Bibliografía citada

- Abal Medina, J. (1998). Conceptos y metáforas: la matriz social. En J. Bokser (Coord.), *Agenda de investigación en Ciencia Política, la ciencia política hoy: alcances teóricos y redefiniciones conceptuales* (pp. 129-149). Universidad Nacional Autónoma de México y Siglo XXI.
- Abal Medina, J. y Nejamkis, F. (2003). El Estado. En J. Pinto (Comp.) *Introducción a la Ciencia Política*. (pp. 1-18). EUDEBA.
- Abal Medina, J. (2015). *Manual de Ciencia Política*. EUDEBA.
- Abal Medina, J. (2020). Peronism Back in Power in Argentina: Economic Crisis and Political Stability. *Latin American Policy*, 11(1), 12-13.
- Abal Medina, J. & Ariza, A. (2022). The Argentine Political and Economic Paradox. *Cuadernos Iberoamericanos*, 10 (3), 152-168.
- Abal Medina, J. y Garibaldi, P. (2019). Desafíos y alternativas: Las estrategias de desarrollo en la Argentina contemporánea. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1 (23), 31-58.
- Abal Medina, J. y Jaime, F. (2024). Surgimiento y evolución del estado argentino: Similitudes y diferencias con los países centrales. *Revista de Gestión Pública*, 12 (2), 105-127.
- Acuña, C. (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Acuña, C. (2008). Introducción. En C. Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 1-20). Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Atrio, J. y Piccone, M. (2008). De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 42, 179-195.
- Bobbio, N., Mateucci, N. y Pasquino, G. (2000). *Diccionario de Ciencia Política*. Siglo Veinte Editores.

- Botana, N. (1977). El orden político en la Argentina moderna. (No. 67). *Centro de Información, Documentación y Análisis Latinoamericano*.
- Cao, H., Rey, M. y Laguado, A. (2015). *El Estado en cuestión: Ideas y política en la Administración Pública Argentina (1958-2015)* (2ª Ed). Prometeo.
- Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Homo Sapiens Ediciones.
- Chiaromonte, J. (1986). Legalidad constitucional o caudillismo: El problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX. *Desarrollo Económico*, 26 (102), 175-196.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). (2008). Una nueva gestión pública para América Latina. En C. Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 407-428). Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Collier, D. (1985). *El nuevo autoritarismo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Damill, M., y Frenkel, R. (1990). Hiperinflación en Argentina: 1989-1990. *Documento del CEDES*, 62, 1-34.
- Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2014). The New Millennium Argentine Saga: From Crisis to Success and from Success to Failure. En D. Papadimitriou (Ed.) *Contributions to Economic Theory, Policy, Development and Finance* (pp. 201-229). Palgrave Macmillan.
- Damill, M.; Frenkel, R. (2015). La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En Gervasoni, C., y Peruzzotti, E. (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Editorial Debate.
- Drewry, G. (2001). Las instituciones políticas. Enfoques jurídicos. En Goodin y Klingemann, *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Istmo.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge Polity Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35 (140), 2-28.
- Figueras, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Finegold, K. y Skocpol, T. (1982). State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97, 1-42.
- Gerchunoff, P. y Aguirre, M. (2004). La política económica de Kirchner en Argentina: Varios estilos, una sola agenda. *Documento de Trabajo* 35/2004. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 1-27.
- Germani, G. (1965). *Política y sociedad en una época en transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Paidós.

- Guerrero, O. (1994). *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gladden, E. (1972). *A History of Public Administration*. Frank Cass.
- Goldberg, L. (2010). *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Gregory, R. (2006). Theoretical Faith and Practical Works: 'De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector'. En T. Christensen & P. Laegreid (Ed.) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State* (pp. 137-161). Edward Elgar.
- Halligan, J. (2006). The Reassertion of the Centre in First Generation NPM Systems. En T. Christensen & P. Laegreid (Ed.) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State* (pp. 162-180). Edward Elgar.
- Halperín Donghi, T. (2000). *De la revolución de la independencia a la confederación rosista*. Paidós.
- Hayek, F. (1944). *The Road to Serfdom*. University of Chicago Press.
- Heckscher, C. (1994). Definición del tipo post-burocrático. En *La organización postburocrática: Nuevas perspectivas sobre el cambio organizacional*, 14-62.
- Huber, E. y Stephens, J. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. University of Chicago Press.
- Huber, E. y Stephens, J. (2006). Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región. En Molina, C. (Ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta Mexicana.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti, F. (1991). *El Estado benefactor: Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila/CIEPP.
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?, *GAPP* 3 (mayo-agosto), 21-39.
- Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution Press.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres Kirchnerismos. Una Historia de la economía argentina 2003-2015*. Siglo XXI Editores.
- Kurtz, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge University Press.
- Larrouqué, D. (2018). ¿Qué se entiende por 'Estado neoweberiano'? *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (70), 7-30.
- López, A. (2007). Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público. *Revisión teórica y propuesta para su elaboración*. Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Lo Vuolo, R. y Goldberg, L. (2006). *Falsas promesas: Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Miño y Dávila/CIEPP.
- Mann, M. (1991). *Las fuentes del poder social*. Vol. I. Alianza Editorial.
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social*. Vol. II. Alianza Editorial.
- Mann, M. (2008). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, (5): 1-43.
- Mazzuca, S. (2022). *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. Yale University Press.
- Mesa Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. University of Pittsburgh Press.
- Moe, T. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, 3, 215-233.
- Munk, G.; Luna, J. (2022). *Latin American Politics and Society: A Comparative and Historical Analysis*. Cambridge University Press.
- Neffa, J. (2017). Modos de desarrollo, trabajo y empleo en la Argentina (2002-2017). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9, 93-119.
- Novaro, M. (2006). *Historia de la Argentina contemporánea: De Perón a Kirchner*. Edhasa.
- O'Connor, J. (1984). *Accumulation Crisis*. Basil Blackwell Publisher.
- O'Donnell, G. (1977). Apuntes para una teoría del Estado. En Oscar Oszlak (Comp.) *Teoría de la burocracia estatal* (199-244). Paidós.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario: Triunfos, derrotas y crisis*. Belgrano.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencia a países postcomunistas. *Desarrollo Económico*, 33 (130), 235-264.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo.
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (42), 5-30.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado*. Prometeo.
- O'Donnell, G. (2004). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Ariel.
- O'Donnell, G. (2008). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. En C. Acuña (Ed.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 119-146). Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Osborne, D., Plastrik, P. (2000). *The Reinventor's Fieldbook*. Jossey-Bass.

- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado Argentino. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional 1997*. Editorial Planeta.
- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42 (68), 519-543.
- Peters, G.; Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés en la gobernanza? En A. Cerrillo, (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-42). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Przeworski, A. (2008). Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente. En C. Acuña (Ed.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 215-233). Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Rainey, H.; Chun, Y. (2007). Public and Private Management Compared. E. Ferlie & C. Pollitt, (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 72-94). Oxford University Press.
- Ramió Matas, C. (2021). *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*. CLAD.
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.
- Romero, J. (1969). *Las ideas políticas en Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Sábato, J. (1991). *La clase dominante en la Argentina moderna: Formación y características*. CISEA/Imago Mundi.
- Saylor, R. (2014). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 50, 1-42.
- Skocpol, T. (2008). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En C. Acuña (Ed.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169-201). Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Soifer, H. (2018). *State Building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Stepan, A. (1978). *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton University Press.
- Suriano, J. 1990. El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916. *Anuario*, 1989/1990 14, 109-136.
- Trimberger, E. (1978). *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. Transaction Books.
- Weber, M. (1949). *The Methodology of the Social Sciences*. The Free Press.
- Weber, M. (1986). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1987). *El político y el científico*. Alianza.

CAPÍTULO 2

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (APN)

Gustavo Blutman y Melina Levy

Introducción

Iniciamos el abordaje de la Administración Pública Argentina con una descripción del ámbito nacional, también denominada administración central o federal.

A lo largo de este capítulo –y del libro–, expondremos reiteradamente cómo la división de tareas en nuestra administración pública ha provocado superposiciones y diversas dinámicas de trabajo conjunto en muchas funciones y responsabilidades estatales. Dentro de este esquema, la Administración Pública Nacional (en adelante APN) abarca todo el territorio argentino y, por lo tanto, posee una visión global de los asuntos públicos, razón por la cual frecuentemente se encarga del diseño macro de las políticas públicas.

Para ilustrar esta situación, los temas tratados en el presente capítulo se abordan desde una perspectiva más general, mientras que, en los capítulos sobre Provincias y Municipios, analizaremos cómo esta perspectiva más integral se materializa en situaciones y contextos más específicos.

Por ejemplo, en temas como presupuesto o deuda, presentamos apreciaciones generales y definiciones que son válidas para los otros niveles de gobierno. En temas como salud y educación, se realiza una evaluación de orden sistémico para comprender el funcionamiento del sistema. Cuando estos mismos temas se desarrollen en los capítulos sobre Provincias y Municipios, examinaremos su rol dentro del esquema general de gestión y se detallarán las condiciones particulares de cada jurisdicción.

2.1. ¿Qué es el Estado Nacional?

Como en todo país federal, en el ámbito nacional se concentra buena parte de los principales elementos de la estatidad: los elementos centrales vinculados a ella fueron descritos en las secciones 1.2 y 1.3 del capítulo anterior.

Aquí sólo remarcaremos que, en su carácter de país federal, en Argentina se estructura lo que ha dado en llamarse un “Estado complejo” en directa referencia a la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos estatales y administrativos

superpuestos sobre un mismo territorio. Así, la jurisdicción nacional se constituye en una suerte de Estado de estados, conviviendo con otro ámbito de gobierno –las provincias–, que también se encuentran dotadas de potestades estatales, y un tercer estamento –los municipios– cuya entidad, como veremos en el capítulo 4, es tema de debate.

La coexistencia de tres ámbitos de la administración pública ha tenido un giro muy importante en el tema que nos ocupa: la creciente relevancia de los espacios y/o ámbitos de coordinación y gestión conjunta (los cuales serán tratados en el capítulo 5). Por esta razón, muchas de las secciones del capítulo dedicado al ámbito nacional representan sólo un primer paso. Para comprender la dinámica de cada sector –educación, salud, seguridad, acción social, economía, etcétera– resulta fundamental continuar con la lectura de los capítulos siguientes. En esta sección se esboza el marco contextual y las directrices generales, mientras que el desarrollo de la gestión en las Provincias y Municipios se aborda en capítulos posteriores.

El proceso de construcción y desarrollo de la Administración Pública Nacional, al igual que en la sección anterior, se encuentra estrechamente vinculado con el propio desarrollo de la estatalidad argentina, tema abordado en el capítulo anterior (en las secciones 1.5 y 1.6).

Sólo remarcaremos aquí la importancia de los diferentes elementos que se citan: la herencia colonial, el debate sobre sus inicios –la identificación del surgimiento del Estado nacional tiene muchos comienzos para los historiadores y especialistas en la temática: ¿1810? ¿1816? ¿1853? ¿1880? – las diferentes fases que fue atravesando –capitalismo oligárquico, matriz estadocéntrica, desestabilización, flujo y reflujo– con las mutaciones que estas implicaron en su estructura institucional y las formas que adquirió su organización.

2.2. El marco constitucional

A los fines de configurar el formato estatal, el primer artículo de nuestra Constitución Nacional (en adelante CN) es el que desagrega su importancia al establecer que, la Nación Argentina adopta una forma de gobierno representativa, republicana y federal.

Mientras lo representativo indica que toda acción gubernamental se hace en nombre del pueblo, lo federal establece una distribución territorial del poder entre las Provincias y la Nación, a la vez que lo republicano implica la clásica triada de poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Federal¹.

En cuanto al Poder Ejecutivo, que es el ámbito en donde se despliega el núcleo duro de la Administración Pública Nacional, sus principales características

¹ Esta división e independencia es apuntalada por el artículo 29 que prohíbe la delegación de facultades propias de cada poder del Estado.

se describen en la Segunda Parte (“Autoridades de la Nación”), Título Primero (“Gobierno Federal”), Sección Segunda (“Poder Ejecutivo”)².

A lo largo de sus tres capítulos, que abarcan desde el artículo 87 hasta el 107 inclusive, se establecen una serie de normas que, en los dos primeros capítulos, regulan la naturaleza, elección y duración del mandato del presidente y vicepresidente.

Para la administración estatal, algunos aspectos centrales se desarrollan a partir del capítulo tercero, relativo a las atribuciones del Poder Ejecutivo. En este marco, se destaca el artículo 99, que establece las facultades del Presidente de la Nación, a quien se designa como jefe supremo del Estado, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país.

Dentro de las facultades que los distintos incisos del artículo 99 le asignan, en función de su impacto en la APN, se acentúan los siguientes:

- Ser el responsable de expedir los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes nacionales;
- Nombrar y remover al jefe de gabinete y a los ministros;
- Liderar las relaciones con organizaciones internacionales;
- Ser el comandante en jefe de las fuerzas armadas;
- Declarar el estado de sitio en circunstancias determinadas por la Constitución Nacional;
- Decretar la intervención federal en una provincia en caso de receso del Congreso, convocándolo simultáneamente para su tratamiento.

En el Capítulo Cuarto, se establecen las atribuciones del jefe de gabinete y de los ministros del Poder Ejecutivo. En el primer caso, se le asigna entre sus atribuciones “ejercer la administración general del país” y se le adjudica responsabilidad política ante el Congreso. Dentro de las atribuciones que los distintos incisos del artículo 100 le asignan, subrayamos:

- Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente;
- Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros;
- Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional;
- Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional;
- Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes;
- Presentar al Congreso una memoria detallada del estado de la Nación y producir los informes y explicaciones verbales o escritos que le solicite cualquiera de las Cámaras.

El jefe de gabinete debe asistir al Congreso al menos una vez al mes, alternativamente en cada una de sus Cámaras, para informar sobre el avance del gobierno. Puede ser interpelado para el tratamiento de una moción de censura, y removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara (artículo 101).

² Es notable que, a pesar del diseño presidencialista, la primera sección esté dedicada al Poder Legislativo Nacional.

Los ministros y secretarios del Poder Ejecutivo Nacional se integran según el número y competencia establecidos en la Ley de Ministerios y son responsables del despacho de los asuntos de la Nación, refrendando y legalizando los actos del presidente mediante su firma, requisito indispensable para su puesta en vigor.

Debemos destacar adicionalmente que en el artículo 3, se establece que las autoridades del gobierno federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso. Al respecto, no podemos dejar de citar los múltiples y reiterados proyectos de trasladar la capital de la Ciudad de Buenos Aires, como así también las propuestas de desconcentración de las oficinas nacionales a lugares más cercanos adonde se encuentra el tema o la población objetivo de su acción (ver sección 2.4.2).

El artículo 41 indica que corresponde a la Nación dictar normas que contengan presupuestos mínimos de protección ambiental, mientras que las provincias son responsables de establecer normas complementarias. Además de la importancia del tema específico, este artículo establece un formato -piso nacional, especificidad de cada caso provincial- que ha sido replicado en otras materias de la actuación estatal.

En cuanto al Poder Legislativo, la CN, en su artículo 75, le asigna funciones cruciales para la vida económica y social del país, incluyendo la legislación en materia impositiva, aduanera, monetaria y cambiaria, así como el control del gasto de los demás poderes. También tiene a su cargo el establecimiento de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la potestad de admitir o rechazar los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente, además de declarar la necesidad de nuevas elecciones.

En lo que respecta al Poder Judicial, la CN establece que el mismo está compuesto por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales inferiores que el Congreso organice (artículo 108). En el ámbito del Poder Judicial, la reforma constitucional de 1994 estableció dos nuevos institutos: el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento (artículos 114 y 115).

En las secciones 2.12 y 2.13 volvemos al análisis de los poderes Legislativo y Judicial, en una perspectiva orgánico-institucional.

Por otro lado, a partir de la reforma de 1994, se crearon tres órganos extra poder, entidades estatales que, sin pertenecer a ninguno de los poderes clásicos, tienen la función de supervisarlos y controlarlos.

El primero, es el Ministerio Público, órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, encargado de promover la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad (artículo 120). Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación, así como otros miembros que la ley pueda establecer, quienes gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones, al igual que los magistrados judiciales.

El segundo, es el Defensor del Pueblo, que actúa como mediador entre los ciudadanos y el Estado, defendiendo los derechos humanos y otros derechos fundamentales. Su designación corresponde al Congreso de la Nación, con el voto de dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara.

El último, es la Auditoría General de la Nación (AGN) responsable de controlar la legalidad y gestión de los recursos públicos. Analizamos su funcionamiento en el marco del sistema de control público (sección 2.14).

Algunos autores, por el nivel de autarquía y autonomía que las leyes otorgan, consideran que el Consejo de la Magistratura, el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Comisión Nacional de Valores (CNV) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) tienen, en algún sentido, el carácter de organismos extra poder.

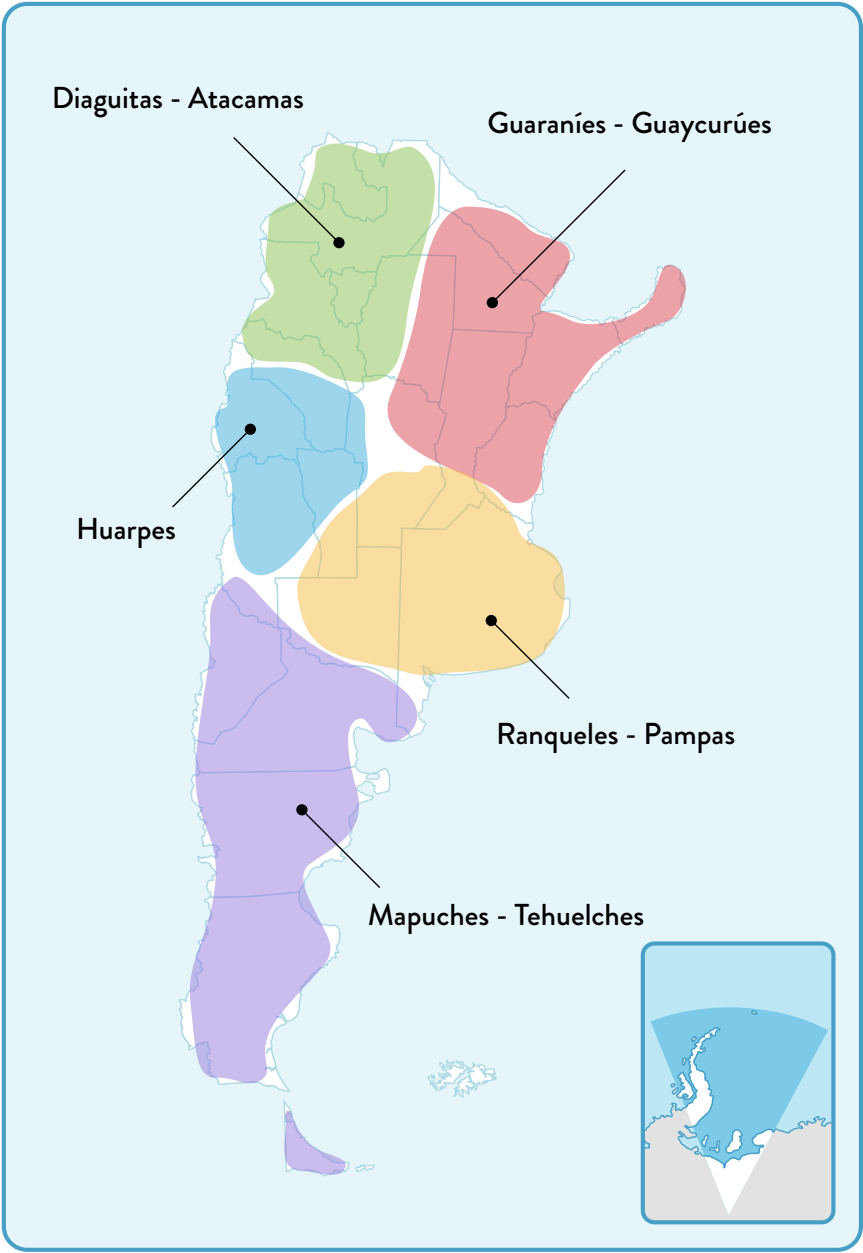
2.3. El gobierno nacional en el territorio

2.3.1. La ocupación territorial

En esta sección realizamos una breve descripción del proceso de estatalización de los territorios que, posteriormente, constituirían la República Argentina.

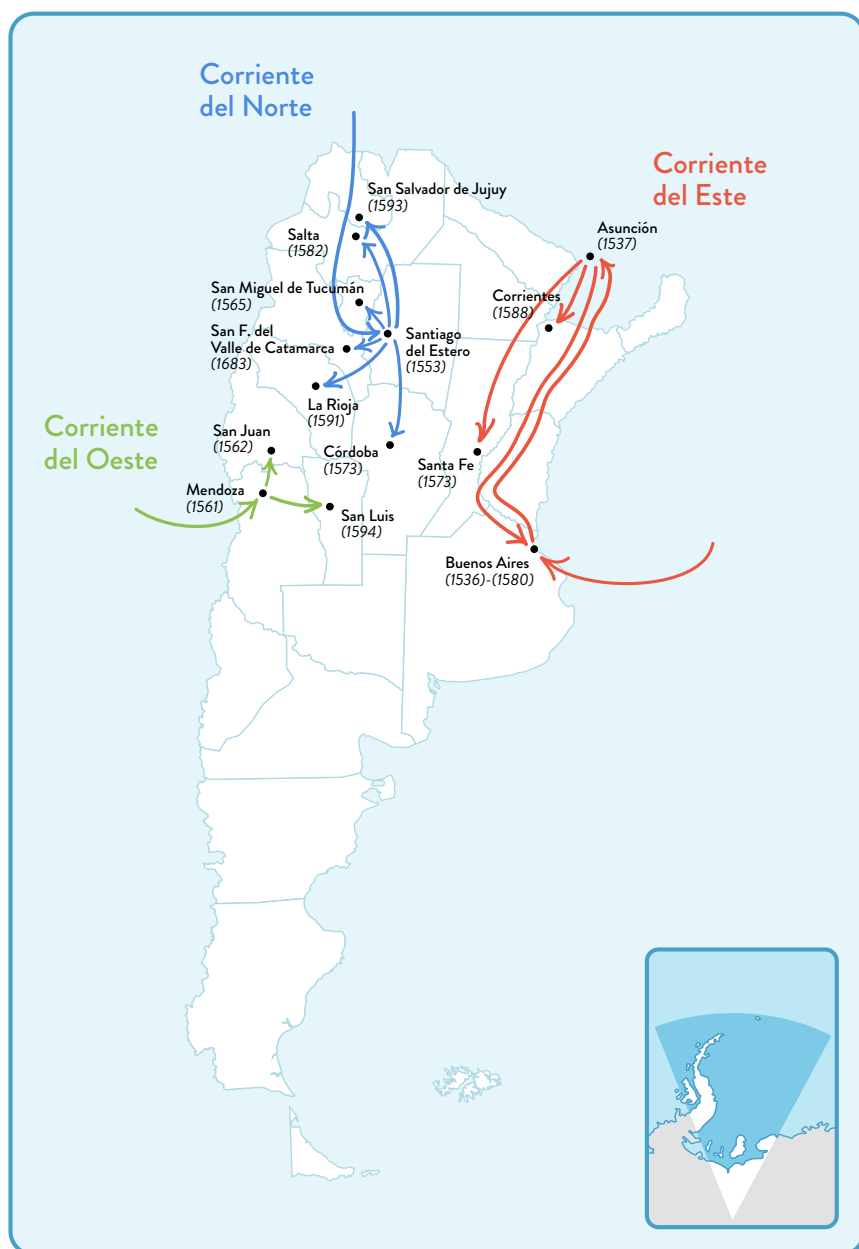
A su llegada a América, los españoles organizaron los espacios de colonización en función de la posibilidad de aprovechar las redes socioeconómicas que tenían montados los pueblos originarios, particularmente, por medio del sometimiento a partir del trabajo esclavo y semi esclavo de buena parte de su población. En cuanto al territorio que hoy conforma nuestro país, es posible identificar una cierta correspondencia entre las diversas naciones originarias —agrupadas en torno a una relativa unidad lingüística— y las corrientes colonizadoras, con excepción del sur, región que no fue colonizada.

Figura 2.1.a
Principales comunidades de naciones originarias



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2.1.b
Corrientes colonizadoras



Fuente: Elaboración propia.

Tras la conquista, el territorio que posteriormente conformaría la Argentina quedó bajo la égida del Virreinato del Perú, dividido en tres gobernaciones que guardaban cierta correspondencia tanto con las históricas naciones originarias como con muchos de los ensayos regionalizadores llevados a cabo en el país³.

En el último cuarto del siglo XVIII fue creado el Virreinato del Río de la Plata, integrando en la misma unidad político-administrativa a actores que sólo treinta años después iniciarían la epopeya independentista. Este Virreinato estaba conformado por lo que luego serían las Repúblicas de Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y, parcialmente, Brasil, Chile y Perú. En ese marco, buena parte de los límites territoriales del Estado argentino se heredaron de aquella institución, cuya crisis se precipitó por la ocupación de España por parte de las tropas napoleónicas.

A poco de iniciado el ciclo revolucionario que llevaría a la independencia de todos los países de la región, parte con destino a Paraguay una expedición militar enviada por la Primera Junta de Gobierno. Su fracaso inicia un paulatino alejamiento que llevaría a la separación definitiva de la nación guaraní del resto de lo que había sido el Virreinato del Río de la Plata (septiembre de 1810 a marzo de 1811).

En 1816 la llamada Banda Oriental (Uruguay) fue ocupada por Brasil, quien la incorporó a su territorio como “Provincia Cisplatina”. En 1825 se produjo una revolución -conocida como la gesta emancipadora de los Treinta y Tres Orientales- inmediatamente continuada con la guerra entre el Imperio Brasileño y las Provincias Unidas del Río de la Plata. La guerra concluyó cuando una mediación británica impulsó la constitución del Estado Oriental del Uruguay en 1828.

El territorio de la actual República de Bolivia fue tenazmente disputado por los realistas, incluso después de que la Batalla de Ayacucho marcara su definitiva derrota en Sudamérica. Cuando la disputa aún no estaba resuelta, en julio de 1825, se reunió la Asamblea General de Diputados de las Provincias del Alto Perú, que votó por su autonomía tanto respecto del gobierno del Perú como del de Buenos Aires. Ajustes territoriales fueron fijando, con el correr del tiempo, los límites con estos países, con Brasil y con Chile. Quedaban, de todas formas, extensos territorios que las diferentes repúblicas reclamaban, pero que no habían sido ocupados efectivamente por los flamantes estados.

En la segunda mitad del siglo XIX, y en el marco de la segunda revolución industrial, se genera la última oleada de conquista y/o expulsión territorial de casi todos los pueblos originarios en toda América (Canadá, Estados Unidos, México, Colombia, Venezuela, Brasil, Perú). En nuestro país el proceso de

3 Este proceso y las regionalizaciones desplegadas en el ámbito del artículo 124 de la CN se trabajan en el capítulo 3.

ocupación se dirige hacia la Patagonia y el Chaco, a partir del accionar del Estado nacional, en el marco de las presidencias fundacionales (Mitre, Sarmiento, Avelleda, años 1862 a 1880).

Las operaciones militares fueron posibles porque, hacia finales del siglo XIX, y a partir del impulso presupuestario e institucional generado por la Guerra del Paraguay, las Fuerzas Armadas argentinas lograron consolidar las capacidades necesarias para garantizar la ocupación de todo el territorio nacional. Para ello, se destinaban cifras cercanas al 50% del presupuesto estatal (Oszlak, 2004; Campione y Mazzeo, 1999). Se estima que esta acción permitió incorporar al territorio estatalizado algo así como 1,8 millones de km², más que duplicando la superficie efectivamente ocupada hasta entonces.

En lo institucional, una vez consolidada la ocupación de los nuevos espacios, se promulgó la Ley Orgánica de los “Territorios Nacionales” (Nº 1532 del año 1884), que creó las gobernaciones del noreste del país -Misiones, Formosa, Chaco- y las del sur: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Por la citada ley se estableció que la autoridad de estos territorios sería un gobernador designado por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Congreso. Asimismo, se estableció que toda localidad que contara con más de 1.000 habitantes podría constituir un Consejo Municipal y una justicia de paz. Adicionalmente, todo territorio con más de 30.000 habitantes podría formar su propia legislatura y con más de 60.000 habitantes podría ser elevado al rango de provincia (Gallucci, 2020).

En la sección 3.2 describimos el proceso por el cual estos territorios pasaron a tener estatus de provincias.

2.3.2. El Estado Nacional en el territorio

La constitución del Estado argentino tal como se describió en el capítulo 1, se realizó bajo el signo de una notable tendencia centralizadora, independientemente de que las cláusulas constitucionales otorgaban a los Estados Provinciales importantes potestades.

Esta tendencia centralizadora mantuvo a grandes rasgos su vigencia hasta bien entrada la década del 50 del siglo pasado cuando, con el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), se invierte la tendencia y la Nación transfiere responsabilidades estatales a las provincias.

La consolidación de los procesos descentralizadores –que, tras las transferencias mencionadas, tuvo otras dos oleadas significativas: la ocurrida durante la dictadura militar de 1976-1983 y, la más trascendental, con la reforma estatal de los años noventa– supuso el traspaso de funciones esenciales del Estado, como la gestión de la salud y la educación, desde la Nación hacia las provincias.

Con la llegada del siglo XXI, por primera vez en 50 años, se revierte esta tendencia, observándose un fortalecimiento del Estado nacional, que incrementa su participación relativa en el gasto total. Una parte significativa de este gasto –particularmente el gasto de capital– se ejecutó mediante transferencias a provincias, mientras que otro segmento fue ejecutado por agencias nacionales que el gobierno central despliega en el territorio como, por ejemplo, la Administración Federal de Ingresos Públicos (exAFIP, hoy ARCA) o la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). A estas instituciones, se añadieron otras, como el Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI) y las Gerencias del Ministerio de Trabajo, lo que refleja un cambio en la negociación del liderazgo con los espacios subnacionales.

En línea con la generación de una nueva articulación territorial, en el año 2020, se sancionó la Ley 27.589, cuyo capítulo específico promovía la relocalización de oficinas nacionales, acercándolas a los beneficiarios de sus políticas o a los actores políticos y económicos vinculados a su gestión. Ejemplos de este tipo de iniciativa, son el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) o la Secretaría de Minería, cuya sede en la Ciudad de Buenos Aires la mantiene alejada por miles de kilómetros de su ámbito de actuación principal.

A partir de 2024, con el cambio de signo político en el gobierno nacional, se observa una retracción en las acciones del Estado.

2.4. Configuración político-institucional y administración pública

La configuración político-institucional es un elemento que incide en la estructura y organización de las Administraciones Públicas. En el caso de la APN, señalamos dos elementos clave:

En primer lugar, el régimen presidencialista, cuyo ordenamiento jerárquico fortalece el orden piramidal característico de las Administraciones Públicas desde el siglo XIX⁴, al concentrar el poder en la máxima magistratura nacional. En este sentido, la reforma constitucional de 1994 introdujo dos cambios que terminaron por fortalecer la figura presidencial en detrimento de los actores institucionales subnacionales (Gardinetti, 2015).

Por un lado, la reforma estableció el sistema de *ballotage* para la elección del titular del Poder Ejecutivo, lo que implica que ningún presidente asumirá el cargo sin alcanzar una sólida base electoral. Por otro lado, la elección directa del presidente, que eliminó el Colegio Electoral, consolidó un vínculo directo entre el electorado y la primera magistratura, suprimiendo instancias intermedias en el proceso de designación.

⁴ Lo que se conoce como *estructura napoleónica* por su origen histórico. Para ampliar, sugerimos ver Sanmartín (2009).

Funciona en sentido de atenuar esta concentración de poder la existencia de una forma de gobierno federal, que instala en el escenario político a los gobernadores como figuras con peso propio en las decisiones. A esta dinámica se suma el carácter cooperativo de la fase federal actual (ver capítulo 5) que profundiza las raíces federales en la administración nacional y las administraciones provinciales. En la misma línea, la bicameralidad del Congreso Nacional refuerza el equilibrio institucional, al exigir que toda decisión legislativa cuente con la aprobación tanto de los representantes de la ciudadanía como de los de las provincias.

2.5. El organigrama de la administración pública

La Ley 24.156 (de administración financiera y sistemas de control) en su artículo 8 distingue dos ámbitos dentro del organigrama nacional.

Por una parte, brinda una definición restringida, a la que denomina “Administración Pública Nacional” (APN) y que está conformada por la Administración Central -principalmente por ministerios y secretarías de rango ministerial⁵- y por los organismos descentralizados, comprendiendo dentro de estos últimos a las instituciones de seguridad social.

Por otro lado, proporciona una definición más amplia, definida como Sector Público Nacional (SPN), aquí además de los organismos que conforman la APN, agrega al Poder Legislativo, el Poder Judicial, empresas públicas, fondos fiduciarios, y otras entidades.

2.5.1. La APN: estructura y unidades de la Administración Central

Este ámbito de la APN se compone de unidades en las cuales la toma de decisiones y las definiciones sobre la gestión se concentran en el Poder Ejecutivo Nacional. La lógica de esta dependencia –que establece un formato organizacional con la clásica forma piramidal– es que las decisiones partan de un vértice único, lo que facilita una mayor coordinación y control desde la cúspide de la organización (el presidente, el jefe de gabinete y el gabinete presidencial).

Más allá de esta unidad, la diversidad y especificidad de los diferentes roles que debe desempeñar la organización central requiere su departamentalización en ministerios o secretarías de rango ministerial. Esta división se realiza bajo

5 En términos de potestades jurídicas y administrativas no existen diferencias entre ministerios y secretarías de rango ministerial. En términos funcionales, los primeros se vinculan al presidente intermediados por la jefatura de gabinete de ministros y se ocupan de gestionar una determinada área de gobierno (educación, la salud o la justicia). Los segundos, dependen directamente del presidente y no tienen una competencia sectorial definida, sino que apoyan la tarea presidencial en aspectos políticos, administrativos y/o de comunicación más específicos.

diferentes lógicas: de acuerdo con la función que cumple el departamento (por ejemplo, Salud, Educación, Obra Pública), a partir de los procesos internos de los que es responsable (como es el caso de la Secretaría Legal y Técnica), por el ámbito de actuación (como el Ministerio del Interior, encargado de la vinculación política con las provincias).

Desde la sanción de la Constitución de 1853 hasta el año 2023 hubo funciones en las que se observa una notable continuidad, tales como hacienda, educación, interior, relaciones exteriores y defensa⁶. A lo largo del siglo XX, a las funciones mencionadas se añadieron otras que son parte continua del organigrama estatal: Salud, Economía, Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Social, Trabajo.

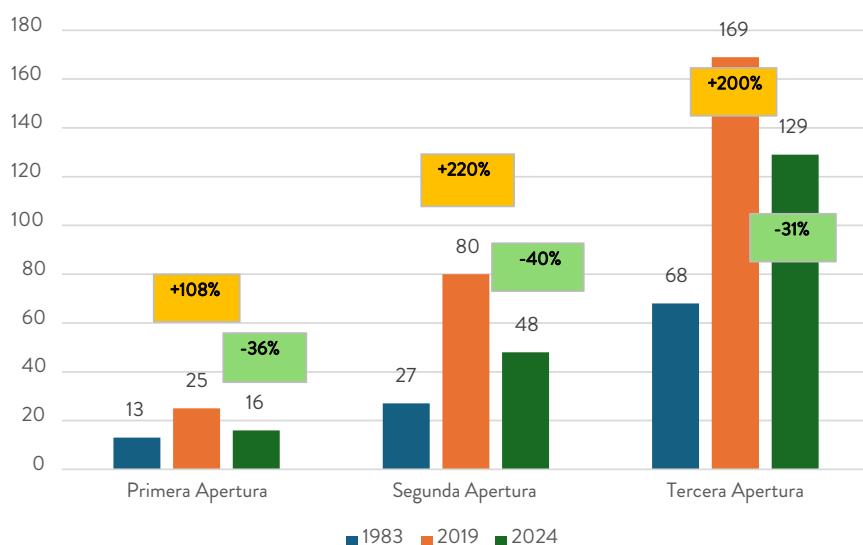
A partir de la recuperación democrática de 1983 –y siguiendo una tendencia común en los países de América Latina– tuvo lugar una notable expansión de jurisdicciones, encontrándose ejemplos de ministerios o secretarías de Estado para temas tales como Justicia, Seguridad, Transporte, Obras Públicas, Turismo, Cultura, Deportes, Género, Lucha contra el Narcotráfico, entre otras. Este proceso de expansión de funciones dentro de la APN acompañó la necesidad de incorporar nuevas funciones para dar respuesta a demandas crecientemente complejas y diversas de la sociedad civil (Diéguez et al., 2019).

A partir del año 2024, la APN centralizada ha experimentado una notable reducción de unidades que recorre todos sus niveles jerárquicos. En este sentido, desde el cambio de gobierno de ese año y en virtud del Decreto N° 8/2023, las tres aperturas mencionadas –ministerios, secretarías y subsecretarías– han registrado disminuciones del 44 % en la primera apertura, 38 % en la segunda y 26 % en la tercera. Este proceso aún no se ha cerrado y continúa siendo objeto de debate, particularmente en torno a si constituye una reestructuración coyuntural o la consolidación de un nuevo modelo de organización del Estado

Lo descrito se aprecia en la figura 2.2. Entre 1983 y 2019, la primera apertura, integrada por ministerios y secretarías presidenciales, registró un incremento del 108%; la segunda apertura, conformada por las secretarías ministeriales, aumentó en un 220%; y la tercera apertura, compuesta por las subsecretarías, creció un 200%. No obstante, en 2024 se observa una contratendencia, aunque el nivel alcanzado sigue siendo significativamente superior en comparación con la situación de 1983.

6 La CN de 1853, en su artículo 84 establece “Cinco ministros secretarios” y nombra a los citados. La reforma de 1898 estableció que los “ministros secretarios” podían ser ocho sin determinar el nombre de las carteras (Artículo 87). Por su parte, la reforma de 1994 estableció que el “número y competencia [de los ministerios] será establecida por una ley especial” (artículo 100) quitando delimitación constitucional al tema.

Figura 2.2
Variación de unidades superiores entre 1983 – 2019 – 2024
Primera, segunda y tercera apertura



Fuente: Elaboración propia con base en Levy y Cao (2023) y Mapa del Estado 2024⁷.

2.5.1.1. Los órganos rectores

Los órganos rectores son actores clave en la gestión de la administración pública. Estas unidades tienen la función de normalizar transversalmente procesos, productos y competencias dentro de la administración pública. Aunque forman parte de la administración centralizada, sus potestades se extienden, en mayor o menor medida, a toda la APN.

Los órganos rectores son considerados como puntos críticos de la vida institucional de la organización estatal, en la medida en que dotan de coherencia global al accionar estatal. Su función es regular y asegurar el cumplimiento homogéneo de normas en materia presupuestaria, contable, de la carrera y formación del empleado público, del cumplimiento de los cupos de discapacidad, del diseño organizacional y de los circuitos de control, entre otros aspectos.

Los órganos rectores desarrollan sus funciones alrededor de redes de unidades que están presentes en toda la APN –al menos una por jurisdicción– con unidades que presentan una doble dependencia:

- Jerárquica: de la autoridad superior de cada ministerio, secretaría o entidad descentralizada en donde está asignada.
- Funcional: del órgano rector, que le da directivas y asistencia para cumplir con la normativa vigente.

⁷ Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/boletin/4totrim23/4totrim23.pdf>

Por ejemplo, los diferentes ministerios tienen direcciones de presupuesto que suelen depender jerárquicamente de la Direcciones Generales de Administración del Ministerio, pero que actúan bajo la normativa y directivas de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía.

A continuación, se presenta un listado de los principales órganos rectores vigentes a diciembre del 2023.

Figura 2.3
Órganos rectores de la Administración Pública Nacional por jurisdicción, año 2023

Jurisdicción	Órgano Rector
Jefatura de Gabinete de Ministros	Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Dirección Nacional de Diseño Organizacional (DNDO)
Jefatura de Gabinete de Ministros	Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)
Ministerio de Economía	Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)
Ministerio de Economía	Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP)
Ministerio de Economía	Tesorería General de la Nación (TGN)
Ministerio de Economía	Contaduría General de la Nación (CGN)
Presidencia de la Nación	Sindicatura General de la Nación (SIGEN)
Ministerio de Obras Públicas	Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN)

Fuente: Elaboración propia.

2.5.2. Los organismos descentralizados en la APN

Los organismos descentralizados son unidades que se caracterizan por gozar de mayores márgenes de autonomía que los que tienen los ministerios y secretarías de rango ministerial.

Tanto en el caso nacional como ocurre en las Provincias y Municipios, las unidades descentralizadas tienen la potestad de aplicar y ejecutar políticas y leyes dentro de su área de competencia, en algún sentido similar a las que un tribunal tiene sobre casos de su competencia legal. Se espera que estas unidades se subordinen al poder político en todo lo que tenga que ver con las definiciones estratégicas que puedan tomar en el marco de su ley de creación, y tengan libertad de acción en todo lo relativo a su gestión cotidiana. En los hechos, el límite entre estos dos aspectos no siempre es claro.

Existen diferentes tipologías de estas unidades. Como vimos, los que pertenecen a la APN son los organismos descentralizados propiamente dichos. Estas unidades cuentan con autonomía para gestionar y administrar sus recursos, tomar decisiones y ejecutar sus funciones de manera independiente del gobierno central. Un ejemplo clásico de organismo

descentralizado es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Los organismos nominados como entes autárquicos tienen una facultad extra: no solo pueden autoadministrarse, sino que, además, poseen personería jurídica propia (Gordillo, 2013). Un ejemplo de organismo autárquico lo constituye la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).

Por su parte, los entes públicos son organismos que presentan un régimen presupuestario diferenciado de los anteriores. Estos entes no están incluidos dentro del presupuesto de la administración nacional, asimilándose su normativa presupuestaria a las de las empresas públicas (ITEP, 2023). Ejemplos de este tipo de organismos lo constituyen el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) o PAMI, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

Al igual que las unidades de la administración central, estos organismos se han incrementado con el tiempo. En particular, la inflación de unidades diferenciadas de las centrales osciló en torno del 154% desde 1983 hasta 2019 (Cao y Levy, 2023a).

Hasta el momento, hemos destacado que tanto la administración central como la descentralizada han experimentado incrementos en sus unidades entre 1983 y 2019.

No obstante, este aumento no ha sido homogéneo. Si vemos el rubro personal, entre 1983 y 2019 se profundizó una distribución proporcionalmente creciente de los empleados públicos favorable a los organismos descentralizados. De esta forma, en el primer trimestre del 2023, el 18,84% de los trabajadores formaba parte de las dotaciones de organismos descentralizados, los cuales representaban el 49,79% del total del gasto (INAP, 2023, p.17).

La creciente complejidad de la estructura estatal, que ha visto un aumento tanto de las unidades centralizadas como las descentralizadas, y particularmente el nivel de autonomía adquirido por estas últimas, ha desencadenado un profundo proceso de fragmentación organizativa (Alessandro y Gilio, 2010; Blutman y Cao, 2023). Volveremos sobre el tema en el siguiente apartado.

2.6. Principales unidades de la APN

Como vimos, la APN se compone de diversas unidades organizativas que diseñan e implementan políticas enmarcadas en las distintas funciones del Estado.

Una particularidad que atañe a los Estados contemporáneos –sobre todo en sus niveles centrales– tiene que ver con la amplia variedad de cuestiones *-issues-* en las que intervienen. En tal sentido, y como ya adelantamos, un punto crítico en el análisis de la administración pública contemporánea está dado por el grado de fragmentación que la caracteriza. Esta predisposición se ve fortalecida por el hecho de que cada ministerio diseña e implementa

sus políticas con un alto grado de independencia respecto del gabinete, más allá de que dentro de las funciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) está contemplada la realización de tareas de coordinación general de la labor estatal (ver sección 2.7.1).

Esta situación ha hecho que se identifique el orden de la APN con el de la forma organizacional conocida como “divisional”, caracterizada por la división del trabajo en unidades semi-autónomas que se enfocan en productos, servicios o mercados específicos (Mintzberg, 1995). Cada división –en nuestro caso ministerio o secretaría de rango ministerial– actúa como una unidad independiente dentro de la organización, con su propio equipo de gestión, formato estructural, objetivos sectoriales y responsabilidad y autonomía para la toma de decisiones.

Esto construye una situación un tanto paradójica pues, como vimos, la idea de una administración centralizada tiene que ver con un vértice que ordena jerárquicamente, mientras que la lógica divisional tiende a autonomizar las jurisdicciones. Esta tensión –que está presente desde siempre en el Estado– ha ocasionado crisis, generando procesos de fragmentación reiteradamente descritos en la literatura especializada.

Frente a los procesos de fragmentación, se postula la necesidad de establecer estrategias dirigidas a mejorar la coordinación y unicidad de la tarea estatal. En esta línea, la existencia de una JGM de rango constitucional es un activo importante, aunque todavía no se ha explotado toda su capacidad de articulación. En el ámbito administrativo, se considera que se deberán potenciar los órganos rectores como instancias organizacionales que, al estandarizar procesos y productos, facilitarán una más ajustada articulación en el funcionamiento de la APN (Cao y Levy, 2023).

Más allá de las soluciones propuestas para mitigar el fraccionamiento estatal, la diferenciación que hemos descrito torna necesario un análisis detallado de algunas de sus unidades, cuyas estructuras y dinámicas organizacionales presentan características distintivas y arquetípicas. En este sentido, a continuación, se ofrece una breve descripción organizacional de nueve funciones o unidades de la APN:

1. Función política y dirección estratégica;
2. Economía: hacienda, desarrollo productivo y empresas públicas;
3. ANSES: la seguridad social;
4. Defensa y Seguridad;
5. Educación;
6. Salud;
7. Asistencia Social;
8. Ciencia y Técnica y Universidades Nacionales;

Una primera aproximación a la importancia de cada una de estas unidades –aunque no la única posible– es a través de su relevancia presupuestaria, criterio que se representa en la figura 2.4⁸.

Figura 2.4
Gasto por sectores escogidos de la Administración Nacional en % del PBI y en % del total, año 2023

Concepto	% PBI	%Total
ANSES: la seguridad social	8.5%	42,0%
Economía: hacienda, desarrollo productivo y empresas públicas	3.1%	15,1%
Educación	1.4%	7,0%
Asistencia Social	1.3%	6,4%
Función política y dirección estratégica	1.3%	6,3%
Defensa y Seguridad	0.9%	4,4%
Salud	0.7%	3,6%
Ciencia y Técnica	0.3%	1,5%
Otros	2.8%	13,7%
TOTAL	20.2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Boletín Fiscal (Cuadros N° 10 y 13)⁹.

En relación con el análisis de cada una de estas funciones, es importante señalar que existen áreas en las cuales la Nación ejerce plena potestad –como en el caso de Defensa–mientras que en otras la gestión se desarrolla en conjunto con Provincias y Municipios, como es el caso de Salud y Educación. En estos últimos casos, el presente análisis organizacional se centra exclusivamente en el nivel nacional; por ello, para comprender en su totalidad cada sector, resulta imprescindible complementar esta lectura con el estudio de la respectiva función en los capítulos dedicados a Provincias y Municipios.

2.6.1. Función política y de coordinación estratégica en la APN: JGM, Interior y Secretaría General

Como ocurre en los regímenes de tipo presidencialista, la figura del primer magistrado ostenta, desde el punto de vista organizacional, gran injerencia en todos los aspectos de la vida estatal. Dicho de forma directa, independientemente del impacto presupuestario que tenga, la unidad presidente es la de mayor relevancia política, institucional y organizacional, encabezando el ápice

⁸ En esta y en las siguientes figuras que presentan información presupuestaria, para ajustar los datos al PBI se tomó la información del Ministerio de Economía (www.argentina.gob.ar/noticias/en-diciembre-el-gasto-primario-del-sector-publico-nacional-se-redujo-62-interanual-en), que asignó al Producto Bruto Interno del país, a precios de diciembre de 2023, la suma de \$ 189,079.49 miles de millones.

⁹ Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/boletin/4totrim23/4totrim23.pdf>

estratégico, es decir, el espacio de conducción y liderazgo del Sector Público Nacional. Adicionalmente, suelen depender directamente del Presidente tres áreas de gran relevancia, aunque con funciones muy distintas entre sí: Legal y Técnica, Inteligencia y Medios de comunicación y prensa.

En un nivel más operativo, y en complemento de la figura presidencial, se encuentra la JGM. Si bien, desde su creación, ha absorbido políticas específicas para implementar, su naturaleza está más asociada a la coordinación transversal del gabinete que a la gestión de funciones.

De hecho, visto desde una perspectiva administrativa, hasta el año 1994, el Ministerio del Interior –unidad organizativa creada en 1853– centralizaba tanto la coordinación ministerial como las relaciones multinivel (con Provincias y Municipios). A partir de 1994, año en el que se creó la JGM, esta unidad absorbió la coordinación transversal de la Administración Pública Nacional, mientras que Interior se abocó a la articulación con las jurisdicciones subnacionales.¹⁰

Además de la JGM, acompañan a la presidencia, en la conducción del país, dos unidades en particular. Por un lado, el citado caso del Ministerio del Interior, y por el otro, la Secretaría General; estas unidades suelen conformar el trípode en el cual el presidente se apoya para desplegar su labor mayoritariamente política.

2.6.2. El área de economía

El Ministerio de Economía tal vez sea la unidad centralizada de mayor nivel operativo, con un perfil tecnocrático. Dentro de la tarea de este ministerio es posible definir tres tipos de funciones: la hacendaria, la relativa al desarrollo de la política económica y la intervención sectorial y la que regula los servicios públicos.

2.6.2.1. La función hacendaria

La función hacendaria comprende diferentes tipos de tareas, todas ellas muy relevantes.

En primer lugar, la gestión del régimen impositivo y de las políticas aduaneras. Ambas funciones se despliegan en el organismo recaudador (anteriormente AFIP, después ARCA), una de las unidades más poderosas del Estado nacional.

Dentro de la función hacendaria también se incluyen las tareas de obtención del financiamiento para el Tesoro Nacional, más allá de los recursos que aporta el organismo recaudador, lo que comprende, entre otros mecanismos, el endeudamiento público y la gestión del plan de inversión pública.

¹⁰ Con el cambio de estructura de diciembre de 2023 el Ministerio del Interior pasó a ser una de las vicejefaturas de la JGM.”

No obstante, desde una perspectiva organizacional, el principal elemento de la función hacendaria se vincula con la ejecución presupuestaria, la que se despliega a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIDIF). La piedra angular de este sistema es la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), que opera en coordinación con tres unidades clave: la Tesorería General de la Nación (TGN), la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP).

Dicha coordinación se realiza por medio de una tecnología de gestión horizontal –que atraviesa a la totalidad de las unidades de la administración nacional–, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF). Esta tecnología, cuyo principal respaldo normativo lo constituye la Ley 24.156 de 1992 sobre administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, opera como una interfaz para la gestión digital integrada de un conjunto de materias y procesos.

La puesta en marcha del SIDIF en la Secretaría de Hacienda representó la posibilidad de realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria, comprender y analizar los resultados en base a la ejecución y programación del presupuesto. De esta forma, el funcionamiento de los órganos rectores vinculados al proceso hacendario logró concentrar gran capacidad de coordinación gracias a la posibilidad de hacer el seguimiento del gasto en tiempo real.

Tanto es así que este sistema se ha consolidado como el punto nodal desde el cual es posible gestionar los tiempos de la administración, ya que proporciona una visión integral de la situación de la APN y permite intervenir estratégicamente a través de decisiones clave en un área fundamental de la gestión: la presupuestaria.

2.6.2.2. La política económica y las intervenciones sectoriales

Además de la compleja función hacendaria, el Ministerio de Economía adquiere relevancia por ser el encargado de definir la estrategia económica general. En esa línea, se destaca la fortaleza burocrática y de los cuadros políticos que han integrado sus carteras. Dentro de la definición de la estrategia económica general se contemplan actividades como la fijación de los tributos, la asignación del presupuesto, la cotización de la moneda y la determinación de las reglas de funcionamiento del mercado (Heredia, 2012).

Adicionalmente, el Ministerio de Economía lidera -cuando no centraliza directamente- diferentes unidades sectoriales tales como energía, industria, minería, agricultura y pesca. A estas unidades sectoriales se le agrega su condición generalmente rectora sobre las áreas que regulan el comercio exterior.

En esta tarea debe vincularse y apoyar el desarrollo sectorial estableciendo vínculos con agentes económicos nacionales y extranjeros. Para describir un resultado satisfactorio de esta tarea, se ha utilizado el concepto de “enraizar”, definido como la capacidad de crear un marco de políticas, regulaciones e instituciones que permitan al Estado interactuar eficazmente con los agentes

económicos (como empresas, inversores, sindicatos y organizaciones empresariales) de manera sostenible y confiable. La otra cara del “enraizamiento” es su dimensión negativa, representada por el concepto de “captura del Estado”. Este fenómeno ocurre cuando ciertos grupos de poder, lobbies, instituciones o empresas ejercen una influencia significativa en la formulación y ejecución de políticas públicas, priorizando sus propios intereses por encima del bienestar general de la sociedad.

Para alcanzar un amplio enraizamiento sin caer en la captura del Estado, es necesario contar con mecanismos de supervisión que garanticen que las relaciones entre el Estado y las empresas se desarrollen dentro de los marcos legales y éticos establecidos, y que permitan la investigación de denuncias de irregularidades.

2.6.2.3. Los servicios públicos

En relación con la regulación de los servicios públicos, el Ministerio de Economía es la unidad encargada de establecer los marcos regulatorios que definen las condiciones de operación, tarifas, calidad y derechos de los usuarios de estos servicios.

A su vez, el Ministerio de Economía diseña e implementa políticas orientadas a la promoción de la inversión en infraestructura, actúa como mediador ante posibles conflictos entre usuarios y prestadores y, de esta forma, defiende los derechos de los consumidores.

A modo de ejemplo, en la salida de la crisis del 2001, y con la imposibilidad de continuar con la dolarización de tarifas acordada con muchos prestadores de servicios públicos, se establecieron una serie de subsidios a la producción y consumo, cuyo peso presupuestario fue creciendo con el tiempo hasta convertirse en un ítem muy relevante del gasto de la APN (ver sección 2.10.1)

2.6.3. La Administración de la Seguridad Social (ANSES)

De los datos presentados, se advierte que la finalidad de Seguridad Social –llevada a cabo principalmente por el ANSES– es la que concentra la mayor partida presupuestaria del año 2023, representando el 44% del total del gasto nacional.

En este contexto, corresponde diferenciar la seguridad social de la asistencia social, dos conceptos emparentados, pero funcionalmente distintos. La seguridad social tiene como objetivo crear una maya o red de protección que acompañe a todos los ciudadanos a lo largo de su vida, y responda frente a ciertas contingencias. Por su parte, la asistencia social opera más puntualmente sobre casos de situación de vulnerabilidad, buscando que la intervención sea temporal. Mientras que la ANSES se aboca a la primera función, la segunda es desplegada principalmente por el ex Ministerio de Desarrollo Social (hoy dividido en diferentes secretarías dentro del Ministerio de Capital Humano, ver sección 2.7.7).

Concretamente, las tareas de la ANSES contemplan el pago de jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares a trabajadores en actividad y desempleados,

gestiones y liquidaciones correspondientes a las prestaciones por desempleo, Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social, entre otros programas que garantizan la cobertura previsional de la ciudadanía.

El sistema de seguridad social tiene sus antecedentes en diferentes cajas jubilatorias sectoriales creadas hacia principios del siglo XX, bajo un sistema de capitalización individual. Una situación muy desigual y un sistema múltiple, complejo y difícil de gestionar, fue creando las condiciones para una creciente participación del Estado como ordenador y fiscalizador del sistema. En el marco de las reformas estructurales de los 90, y con un sesgo fiscalista sobre un sistema con agudos desequilibrios, se crea en diciembre de 1991 la ANSES como organismo autárquico que tenía funciones de recaudación, fiscalización, administración y ejecución del sistema.

Desde su creación, este organismo ha experimentado una significativa diversificación en sus prestaciones, funciones y beneficiarios, producto tanto de la expansión de las políticas sociales como de su asignación para brindar prestaciones masivas a la población, gran parte de la cual se encuentra en situación de vulnerabilidad, en todo el país. A pesar de la masividad que estas prestaciones han alcanzado, en especial con posterioridad al año 2003, Arcidácono y Perelmiter (2024) destacan que las prestaciones otorgadas por la ANSES nunca se han orientado hacia la universalidad y se han caracterizado por la fragmentación interna, lo que derivó en la continuación de la estratificación social heredada del pasado.

La ANSES recibió una notable herencia en tecnología informática que supo continuar y enriquecer (Fontdevila y otros, 2007). A partir de este eje informático/normalizador –una “élite codificadora” concentrada en las áreas de normas y procesos, sistemas y control- se construyó una burocracia que se distingue por su eficiencia y eficacia en el marco del aparato organizacional de la APN: “un cuerpo estable, federal [...] amalgamado por una jerga común y procesos de trabajo estandarizados [...] [con] enraizamiento en el territorio y en las comunidades... [con] una estructura de jerarquías legítimas y reconocidas [...] [con] formación sostenida en capacitaciones continuas” (Arcidácono y Perelmiter, 2024, pp. 86 y 102).

La ANSES representa el esfuerzo administrativo más potente del Estado nacional por enfrentar la fragmentación social: un hito de construcción de capacidades estatales sobre la tradicional estrategia de cuerpos profesionalizados con continuidad, formación y buena paga. Un sistema de información y administración “capaz de dar cierta legibilidad a una sociedad escurridiza por la vía de gestionar prestaciones masivas” (Arcidácono y Perelmiter, 2024, p. 204).

Independientemente de la capacidad de gestión desarrollada alrededor de la función, el propio tema de las jubilaciones y pensiones –y la seguridad social en general– amerita mucho más espacio que el que le podemos dedicar aquí. Destacamos su creciente importancia en el presupuesto estatal, así como el interrogante que surge respecto a su financiamiento, dado el envejecimiento progresivo de la población y la concomitante reducción relativa de los aportantes.

2.6.4. Las funciones de defensa y seguridad

El Ministerio de Defensa es el responsable de gestionar la defensa nacional y las relaciones con las Fuerzas Armadas. Entre sus principales objetivos se encuentra la coordinación de las actividades logísticas de las Fuerzas Armadas, formular la política de movilización en caso de guerra, gestionar la inteligencia estratégica militar, y coordinar aspectos vinculados a la seguridad con el Ministerio a cargo de esta.

A diferencia del pasado, cuando el presupuesto de defensa era muy importante, aún en etapas en donde el discurso gubernamental alimentaba una retórica pacifista (Anzelini, 2019), desde 1983 en adelante se ha minimizado el porcentaje de gasto público destinado a esta función, que desde hace décadas está por debajo de la media latinoamericana (Eissa y Ferro Ariella, 2018).

En sentido contrario a la función de defensa, la función de seguridad ha exhibido un comportamiento creciente en relevancia y presupuesto asignado dentro del gasto público. A pesar de poseer una tasa de criminalidad inferior a la regional, la inversión en seguridad se ha visto incrementada con el tiempo, principalmente, debido a la creciente demanda ciudadana, la progresiva complejidad de la temática y la proliferación de delitos complejos como el narcotráfico y el ciberdelito.

En lo que respecta al empleo típico en las funciones de seguridad y defensa, predominan las burocracias militarizadas, las cuales, debido a la naturaleza de las tareas que desempeñan, presentan características distintivas en comparación con el resto de las estructuras estatales. Destacamos, en este sentido, los siguientes elementos (Codesido y Marzoratti, 2019):

- Jerarquía rígida: La estructura organizativa es muy jerárquica, con una clara cadena de mando y una estricta obediencia a las órdenes superiores;
- Centralización de la toma de decisiones: Las decisiones importantes se toman en la cima de la jerarquía y se transmiten hacia los subordinados, bajo una lógica que busca minimizar los enlaces y las incidencias laterales;
- Énfasis en la disciplina, la eficiencia y la puntualidad en el cumplimiento de las tareas asignadas;
- Procedimientos y protocolos altamente formalizados y desarrollo de una cultura organizacional que postula seguirlos rigurosamente;
- Seguridad y control: Estos son los elementos prioritarios de la gestión, con un enfoque que los coloca por encima de otros valores, como la eficiencia y la creatividad.

2.6.5. La función educación

El organismo de Educación tiene por misión el desarrollo de políticas para el fortalecimiento de la educación nacional, tarea para la cual es fundamental su articulación con las provincias ya que de ellas dependen la mayoría de las escuelas y colegios del país (con excepción del sistema universitario, de dependencia nacional).

En el desarrollo de esta tarea -en la que el Consejo Federal de Educación desempeña un rol importante- el Ministerio de Educación promueve la articulación entre los diferentes niveles y modalidades educativas, garantiza la validez nacional de las diferentes certificaciones provinciales, asegura la gratuidad y calidad de la educación, entre otras funciones.

Antes de avanzar en la descripción de sus funciones, es importante destacar el rol activo que ha desempeñado este organismo en la promoción de profundas reformas en el sistema educativo a lo largo de las décadas. En 1993, con la sanción de la Ley Federal de Educación 24.195, se institucionalizó un nuevo modelo de gobernanza del sistema educativo, significativamente afectado por los procesos de descentralización. Dicha ley también estableció una nueva estructura para la educación secundaria, dividiéndola en un “Ciclo Básico de Educación General”, de carácter común y obligatorio con una duración de tres años, y un “Ciclo Polimodal”, en continuidad con el anterior, con una duración de dos o tres años y orientado a una formación más específica.

La aprobación y aplicación de la nueva ley estuvo signada por una fuerte polémica, y sus dificultades para instaurar sus mandatos se agravaron cuando no se aplicó en todas las provincias ni logró el incremento sostenido de los recursos aplicados al sistema que promovía. Sin que llegara a tener vigencia completa, a partir del año 2003 comenzó un replanteo que significó la liquidación de buena parte de esta reforma que se completó cuando, entre los años 2005 y 2006, se aprobaron leyes que fueron cambiando lo dispuesto en el proceso reformista anterior. Así, se promovieron leyes que plantearon una recuperación de la educación técnico-profesional (Ley 26.058), se promovió una ley específica para garantizar el financiamiento educativo (Ley 26.075) y, finalmente, se dictó una nueva Ley de Educación Nacional (26.206), que volvió a la vieja división entre escuela primaria y secundaria.

La sucesión de transformaciones se vincula con un importante grado de conflictividad que tiene como punto neurálgico el nivel salarial, tratado en una doble paritaria. En primer lugar, se fija un registro nacional y luego cada provincia fija su propia reunión paritaria. La paritaria docente no sólo impacta en el propio sistema educativo, sino que es el ámbito que establece un caso testigo a seguir por el resto de los escalafones y empleo del Estado.

La persistente conflictividad del subsistema educativo público es esgrimida como uno de los factores que explican el éxodo de alumnos hacia el sector privado, que ha incrementado su participación relativa, incluso entre la clase media proletarizada, donde dicha modalidad era casi inexistente décadas atrás. No es la única causa; también influyen las transformaciones sociales, junto con los procesos de segmentación social y el incremento de las poblaciones vulnerables. Desde el propio sistema, la migración también se vincula con la ampliación de la escolaridad obligatoria y el incremento de la oferta de educación privada, impulsado por la Ley 24.195, que creó la figura de “escuelas públicas de gestión privada”, otorgando amparo legal a la transferencia de fondos estatales a estos establecimientos.

En ese marco, puede decirse que la gestión ministerial ha mostrado dos perfiles diferenciados, consecuente con los vaivenes gubernamentales ocurridos en los últimos años.

En un caso, sus prioridades se han dirigido a promover su rol de igualador de oportunidades o compensador de desigualdades, a partir de la implementación de programas con participación de las provincias, en el cual la Nación aseguraba el financiamiento.

En el otro caso, ha prevalecido una dimensión basada en políticas de evaluación y generación de información de gestión –apuntadas tanto a los alumnos como a los docentes– promoviendo la generación de información para la toma de decisiones, así como la producción de rankings tendientes a estimular la competencia y mejora.

Antes de concluir esta descripción del área educativa, cabe mencionar que es responsable de gestionar el financiamiento de las universidades nacionales, las cuales serán analizadas en el marco del sistema de ciencia y técnica (sección 2.6.8).

2.6.6. La función salud

El sistema de salud argentino es un ámbito tripartito, conformado por los subsistemas de obras sociales, público y privado, que tienen múltiples vinculaciones y articulaciones entre ellos. Según el Censo Nacional 2022, la población atendida por cada uno de ellos es del 60,9%¹¹, 35.8% y 3.3% respectivamente.

Dentro de este esquema tripartito, el subsistema público de salud es gestionado principalmente por Provincias y Municipios bajo la coordinación, asistencia y control del Estado nacional, en un marco que tiene, en sus trazos gruesos, un esquema similar al del sector educativo.

En ese marco, el Ministerio de Salud tiene como principal función planificar y normalizar el funcionamiento global del sistema de salud, a partir de la coordinación de políticas con las jurisdicciones subnacionales. A los efectos de coordinar políticas federales dentro del sistema de salud argentino, en 1981, a través de la Ley 22.373, se creó el Consejo Federal de Salud (COFESA). Este organismo se encuentra constituido por autoridades de salud pública nacionales y provinciales, excluyendo a las municipales. Si bien el COFESA no emite actos administrativos, ha participado, a lo largo de su historia, en la formulación de distintos planes de salud y convenios orientados a reducir la fragmentación del sistema en su conjunto.

El otro elemento clave de la función ministerial tiene que ver con la regulación y control de las obras sociales y entidades de medicina prepaga, tarea que es llevada a cabo por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS).

11 Incluye al Programa de Atención Médica Integral, también conocido como PAMI. Debe hacerse notar que buena parte de los afiliados a obras sociales se atienden en el subsistema público, sobre todo en el interior del país.

La SSS se encarga de verificar que las obras sociales y entidades de medicina prepaga cumplan con las leyes y normas que regulan su funcionamiento, como el Programa Médico Obligatorio (PMO) y los contratos con los prestadores. De esta forma, actúa como defensora de los derechos de los usuarios del sistema de salud, fomenta la competencia entre las obras sociales y entidades de medicina prepaga, controlando asimismo sus estados financieros de forma tal de asegurar su solvencia y la correcta utilización de los fondos.

Si bien la Nación ostenta la rectoría formal sobre el subsistema de salud público, la regulación del sector privado y de las Obras Sociales, especialistas como Cetrángolo (2014) resaltan que la autonomía provincial acota su poder normalizador. Frente a ello, el Ministerio Nacional ha generado complejos sistemas de incentivos y programas que operan sobre la gran heterogeneidad territorial.

Además de los temas mencionados, el Ministerio de Salud se encarga de la gestión de los establecimientos hospitalarios nacionales y es el órgano competente respecto del control sanitario de productos, tecnologías, equipos, instrumental y procedimientos de salud, como así también regula los laboratorios farmacéuticos.

2.6.7. La asistencia social

La misión de esta función se vincula con la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar condiciones de bienestar para la población, con especial atención en los sectores más vulnerables. Asimismo, se encarga de responder a situaciones de emergencia social mediante la coordinación de políticas con Provincias y Municipios, además de gestionar el sistema de información social. También se ocupa de diseñar políticas de asistencia para ciudadanos en condiciones desfavorables, abarcando desde la infancia hasta la tercera edad.

El epicentro de la tarea se encuentra en una serie de unidades –en gran parte concentradas en el organismo de Acción o Desarrollo Social– que despliegan políticas dirigidas a la asistencia de la población, especialmente la menos favorecida, en términos de apoyo alimentario, complemento de ingresos, facilitación para el acceso al trabajo, vivienda social, fomento del arte y la cultura barrial, deporte (excepto alto rendimiento), educación no formal, entre otros.

Tres factores explican la creciente importancia de esta función en el Estado desde el retorno democrático de 1983:

- a. la polarización social y el incremento de la población vulnerable;
- b. la creciente importancia política e institucional de la dimensión territorial; y
- c. la continuidad y desarrollo de las instituciones democráticas, que hace más visibles las demandas sociales.

Existen muchos programas que abordan la pobreza y la desigualdad, proporcionando apoyo a las personas y comunidades más vulnerables y buscando que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios básicos y oportunidades de

desarrollo; su continuo cambio de nomenclatura y reformulación de estrategias y objetivos hace que sea una tarea que amerita continuas correcciones.

En el despliegue de las tareas de acción social, más que en otras funciones, se observa un marcado compromiso con las poblaciones vulnerables, aunque también la presencia de prácticas clientelares.

El desarrollo de los diferentes programas se da en un marco de baja institucionalización, en parte debido a las dificultades para acceder a través de medios formales a una población muy masiva y que, en algunos casos, incluso carece de documentación. Es una situación imposible de asimilar a la de países ricos, en donde se cuentan con muchos recursos para asistir a segmentos proporcionalmente reducidos de la población.

La baja institucionalización –a la que se suma una extendida partidización en la gestión– se ve potenciada por la ausencia de una estructura orgánica propia. En su lugar, la presencia territorial de estas políticas se materializa principalmente a través de acuerdos con Provincias y Municipios, así como mediante la intermediación de organizaciones sociales.

En el marco del enfoque de gobernanza, se promueve especialmente la articulación con organismos de la sociedad civil. Sin embargo, este modelo genera debate, ya que, si bien estas organizaciones suelen ser un canal indispensable para alcanzar a la población vulnerable, también se han identificado casos de desvío de recursos, autonomización y administración paralela que desvirtúan los objetivos de los programas. A lo anterior se suma, al igual que en los ámbitos de salud y, en menor medida, educación, la superposición de acciones y funciones entre las distintas jurisdicciones.

2.6.8. El sistema de ciencia y técnica

El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) es concebido como una red de instituciones de diversa naturaleza jurídica, que integran tanto al sector público como al privado y al tercer sector, en la búsqueda de generar actividades que inicien, modifiquen y difundan nuevas tecnologías (Mullín et al., 2007).

En este caso, nos enfocaremos en unidades de la Administración Nacional, en particular en cuatro instituciones que, de acuerdo con Aristimuño (2023), dieron base al complejo científico tecnológico nacional: la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

La CNEA fue la institución que inauguró la conformación del sistema de ciencia y tecnología nacional en 1950. A partir de su creación se desprendieron otras instituciones y empresas asociadas al sector –como INVAP, NA-SA, CONUAR FAE, DIOXITEK, ENSI, ARN, conformando un ecosistema, para el

uso pacífico de la energía nuclear, con diversos ámbitos de aplicación. A partir de ello, el desarrollo nuclear argentino es reconocido a nivel global.

La segunda institución creada dentro de la Administración Nacional para promover las políticas científico tecnológicas fue el INTA en 1956. Este organismo descentralizado se ha propuesto estimular las capacidades del sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial a partir de la investigación y el desarrollo tecnológico. Al igual que la CNEA, la calidad de las investigaciones del INTA cuentan con reconocimiento internacional.

Tan solo un año después, en 1957 se creó el INTI con la misión de contribuir al desarrollo industrial de la Nación. Entre las principales funciones de este organismo autárquico se encuentra el desarrollo, la certificación y la asistencia técnica de la tecnología industrial en la República Argentina, con el objetivo de fortalecer el entramado productivo mediante la promoción de la innovación, el aumento de la competitividad y la optimización de los procesos industriales. Al igual que el INTA, este organismo se ha articulado específicamente con el sector productivo.

El CONICET fue creado en 1958, respondiendo a la necesidad de estructurar un organismo académico que promoviera la investigación científica y tecnológica en el país. Como antecedente cabe señalar que en 1951 se estableció el Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (CONITYC). La misión del CONICET es la promoción y ejecución de actividades científicas y tecnológicas en todo el territorio nacional y en las distintas áreas del conocimiento. Es el principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la Argentina, y constituye uno de los activos más importantes del capital nacional en materia científica y tecnológica.

El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, e Innovación (SNCTI) en la Argentina cuenta con diecisiete (17) organismos¹², articulados con las universidades públicas, empresas estatales y otros sectores del Estado nacional o provinciales. Están regulados por la Ley 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación y su financiamiento por la Ley 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de CTI.

12 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA); Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE); Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR); Instituto Nacional del Agua (INA); Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero (INIDEP); Parque Nacionales, Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG); Instituto Antártico Argentino (IAA); Instituto de Previsión Sísmica (INPRES); Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Dr. Carlos G. Malbrán” (ANLIS/Malbrán); Servicio Meteorológico Nacional (SMN); Instituto Geográfico Nacional (IGN); Servicio de Hidrografía Naval (SHN); Instituto de Investigaciones Científica y Técnicas para la Defensa (CITEDEF); y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (I+D+i).

2.6.8.1. Las universidades nacionales

Dentro de este sistema, también podemos encontrar a las universidades, que desempeñan un papel crucial, lo que explica en parte el presupuesto y el personal asignado a la función educación en el Estado nacional. Las universidades nacionales son organismos autónomos que se vinculan con la APN a partir de la Subsecretaría de Políticas Universitarias (SPU) y que forman parte del complejo científico tecnológico, en la medida en que producen conocimiento, transfieren tecnologías y administran carreras de docencia e investigación.

En la actualidad hay 61 universidades nacionales, distribuidas a lo largo y ancho del país. Varias de ellas –en particular la Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Universidad Nacional de Rosario (UNR) – ocupan lugares importantes en rankings internacionales de calidad educativa¹³.

De acuerdo con el anuario estadístico del 2023¹⁴, dentro del Sistema Universitario Nacional, el 66,99% de los recursos humanos empleados son docentes, el 25,57% son no docentes, y el 2,02% son autoridades superiores. Esta distribución de los recursos humanos expresa la concentración de docentes –trabajadores vinculados a las actividades centrales, de docencia, investigación y extensión, de dichas instituciones– por sobre los administrativos o trabajadores que realizan las actividades de apoyo.

Las universidades nacionales argentinas tienen una estructura de personal de tipo piramidal: la mayor proporción de los docentes se encuentran contratados con las dedicaciones más bajas, y a medida que nos aproximamos a las dedicaciones superiores, el número de trabajadores se reduce considerablemente.

El carácter gratuito y de acceso irrestricto de las universidades nacionales argentinas las convierte en un caso único a nivel mundial. Desde 1949, la educación universitaria en Argentina es gratuita para todos los estudiantes, tanto ciudadanos argentinos como extranjeros, lo que facilita la incorporación de una amplia variedad de personas, independientemente de su situación económica. Adicionalmente, la creación de 22 universidades entre 2002 y 2015 extendió la oferta universitaria a todas las provincias del país, allanando el acceso de estudiantes de todo el territorio nacional.

Existen numerosas funciones de gran importancia, tales como Relaciones Exteriores, Trabajo, Cultura y Gestión Pública, entre otras. Muchas de ellas incluyen elementos administrativos y burocráticos con características específicas. Debido a las limitaciones del presente trabajo, resulta imposible describir todas estas funciones en detalle.

13 Ver, por ejemplo, https://www.webometrics.info/es/latin_america_es/argentina.

14 Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis>.

2.7. Las empresas públicas

Al igual que gran parte de los países del mundo, el Estado argentino ha desarrollado actividades empresariales desde sus inicios institucionales¹⁵. Sin embargo, el auge de la creación de empresas estatales en Argentina a mediados del siglo XX estuvo vinculado a la imagen del “Estado empresario”, que no solo proveía bienes y servicios tradicionalmente ligados al rol estatal –como salud, educación, seguridad social y justicia– sino que también involucraba al Estado en la producción de bienes industriales y sectores estratégicos para el desarrollo nacional. Bajo esta lógica, el gobierno nacional creó diferentes empresas públicas en temas como electricidad, comunicaciones, agua potable y petróleo, como así también desarrolló diversos mecanismos de fomento, sostenimiento y participación minoritaria en empresas privadas.

Si bien las primeras empresas públicas funcionaban como direcciones o administraciones dentro de la estructura ministerial, muy tempranamente –con la Ley 13.653 del año 1949– se creó un régimen especial para su gestión, lo que implicó criterios propios del derecho comercial y administrativo, estableciendo un importante grado de descentralización y autonomía para su gestión.

En el último cuarto del siglo pasado, y en el marco de procesos de orden global, las crisis crónicas y los ciclos inflacionarios llevaron a los gobiernos a implementar medidas de contención del gasto público. Paralelamente, y en línea con la citada tendencia mundial, las empresas del Estado comenzaron a ser percibidas como una de las fuentes de los desequilibrios fiscales.

Una de las primeras medidas tomadas durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) fue establecer el marco jurídico para la privatización o participación del capital privado en las empresas públicas. Aunque durante la dictadura del “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983) ya se había avanzado en algunos procesos de cierre y venta de empresas, la mayor parte del complejo empresarial estatal fue enajenada durante los primeros años de la década de 1990.

Este proceso se enmarcó en un plan político más amplio de reforma del Estado que, avalado por la Ley 23.696, declaró en estado de emergencia la prestación de servicios públicos, y autorizó al Poder Ejecutivo a intervenir todas las entidades, empresas y sociedades de propiedad exclusiva del Estado, dando paso a la privatización de un gran número de empresas estatales: YPF, Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, ENTel (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado (AyEE), Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL), etcétera (Blutman, 1998).

A partir del siglo XXI, en un escenario marcado por la crisis económica y el declive de las reformas de mercado de los 90, junto con una revalorización

15 Inclusive antes: el Correo Argentino tiene sus raíces en el Correo Mayor de Indias, creado en el siglo XVI.

del rol del Estado se produjo una revitalización del sector de las empresas públicas nacionales. El nuevo ciclo de creación de empresas públicas se basó principalmente en la reversión de algunas privatizaciones y concesiones de servicios públicos cuyos resultados no fueron óptimos, como en el caso del servicio de electricidad, agua y saneamiento, varias líneas ferroviarias, la línea aérea de bandera y los servicios postales. Además, el Estado se involucró en nuevas actividades, como los servicios de comunicación satelital, y re estatizó la principal empresa del país, YPF. Cabe acotar, sin embargo, que esta recomposición de las actividades empresariales del Estado respondió, en general, a la resolución de situaciones o problemáticas particulares, más que una estrategia de desarrollo y/o superación de cuellos de botella económico, como había sido la perspectiva de mediados del siglo XX.

Las turbulencias económicas y fiscales aparecidas a partir de la crisis global del 2008 volvieron a poner en discusión el rol de las empresas públicas y, en particular, la pertinencia del financiamiento estatal y las políticas de subsidio a los servicios públicos. En un contexto marcado por la crisis y la escasez de divisas, se ha reabierto el debate sobre cambios en las políticas de gestión y la posibilidad de avanzar en la privatización de empresas públicas, marcando el péndulo de la continuidad o no del rol empresarial del Estado.

En agosto del año 2024 el Estado nacional contaba con 33 empresas estatales (sin contar las subsidiarias o controladas). Según el INDEC (2024), estas empresas cuentan con una dotación de 100.263 trabajadores (sin contar YPF). A partir del 2024, comienza un proceso creciente de privatización o reprivatización de algunas de las empresas del Estado nacional o con acciones en las mismas.

En términos de transferencias de la APN a las empresas públicas, las mismas representan un 1,62% del gasto total a abril de 2025¹⁶. Casi el 90% de las transferencias se concentran en 5 empresas: el 60,4% corresponden a Energía Argentina S.A.; el 15,3% a Operadora Ferroviaria S.E.; el 7,2% a Aguas y Saneamientos Argentinos S.A.; el 6,3% a Correo Oficial de la República Argentina S.A.; y el 1,70 % a Aerolíneas Argentinas S.A. (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2024).

16 <https://opc.gob.ar/monitores/monitor-de-transferencias-de-la-administracion-nacional-a-empresas-publicas/>, consultado el 15/5/2025.

Estas transferencias no necesariamente deben asociarse a déficit operativo ni al resultado del balance contable. Asimismo, existen fondos transferidos que no debieran ser considerados como déficit de las empresas, ya que se trata del fondeo de determinadas políticas públicas.

2.8. El personal de la Administración Pública Nacional

La mayoría de los trabajadores estatales¹⁷ se inscribe dentro de la categoría de empleado público, que define al agente con asignación de funciones en el Estado, cuyo salario es retribuido por el Tesoro Nacional.

Las responsabilidades éticas y las incompatibilidades laborales a las que están sujetos los empleados públicos, los diferencian notoriamente de sus contrapartes del sector privado. Por tal motivo, el servicio público tiende a ser regulado con derechos específicos que buscan su protección frente a las posibles arbitrariedades del poder político; del mismo modo, se asignan al empleado público deberes especiales con el propósito de proteger al ciudadano de los posibles abusos.

Asimismo, existen diversas modalidades en el sistema de contratación establecidas por períodos determinados. Dentro de esta categoría, pueden incluirse a los empleados de planta transitoria, contratos de locación de servicios y/o de obra, pasantías universitarias, que modifican las responsabilidades legales tradicionales y que tienen objetivos extra laborales o buscan dar respuesta a situaciones especiales.

También existen otras variantes como las horas cátedra, becas, contratos por organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), proyectos específicos con universidades nacionales, sistemas de contratación a partir de entes cooperantes, entre otros. Estas modalidades, generalmente no se aplican para realizar las tareas específicas para las que fueron creadas, sino que se asignan a trabajadores que cumplen idénticas funciones que los agentes públicos de planta permanente.

La sumatoria de todo este personal, implica un total de 414.209 empleados en la APN y 882.881 en el SPN de acuerdo con los datos que se detallan en la figura 2.5.

¹⁷ Existen, además, cargos políticos (ministros, secretarios, subsecretarios, etc.) y cargos extraescalafonarios (directores ejecutivos de organismos descentralizados, asesores, etc.).

Figura 2.5
Empleo Público en el ámbito nacional. Total SPN y por categorías específicas,
año 2023

Concepto	Nº	% total
Seguridad y Defensa	203,420	23.0%
Educación (sin universidades nacionales)	22,641	2.6%
Salud	7,287	0.8%
Gestión administrativa y resto del personal	180,861	20.5%
Subtotal APN	414,209	46.9%
Universidades nacionales (1)	304,105	34.4%
Empresas públicas y entes públicos no estatales	110,543	12.5%
TOTAL PODER EJECUTIVO	828,857	93.9%
TOTAL PODER LEGISLATIVO	15,625	1.8%
TOTAL PODER JUDICIAL (2)	38,399	4.3%
TOTAL SECTOR PÚBLICO NACIONAL	882,881	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Blutman y Cao (2023), con datos y estimaciones de INDEC, Ministerio de Trabajo, CIPPEC, Ministerio de Seguridad, Salud, Educación, Subsecretaría de Empleo Público, Orlando Ferreres, BIEP, nómina de personal de la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación y nómina del personal del PJN, Consejo de la Magistratura y Ministerio Público Fiscal.

Referencias: (1): Se trata de cargos, no de puestos de trabajo.
(2): Incluye organismos extra poder.

Existe una importante variedad de escalafones dentro del sector público. A continuación, realizamos una breve descripción de las diferentes categorías que se presentan en la figura 2.5:

- Seguridad y defensa. En la función seguridad, encontramos personal uniformado de Policía Federal (PFA), Gendarmería (GN), Policía de Seguridad Aeroportuario (PSA), Prefectura Naval (PNA), Servicio Penitenciario Federal (SPF), el Servicio Federal de Bomberos. En defensa, personal uniformado del Ejército (EA), la Armada (ARA) y la Fuerza Aérea (FAA). Entre ambas funciones representan un 23% del total (algo más de 200 mil empleados).
- Educación. Conformada por los trabajadores del CONICET y los docentes de los institutos de formación superior dependientes de la APN, representa algo más del 2% del total (22 mil cargos).
- Salud. Conformado por personal que cumple funciones de salud en los establecimientos hospitalarios y asistenciales e institutos de investigación y producción dependientes del Ministerio de Salud. Constituye menos del 1% del total (unos 7 mil cargos). Debe tomarse en cuenta que el gobierno nacional tiene participación presupuestaria en varios establecimientos de salud subnacionales (por ejemplo, el caso del Hospital de Pediatría “Prof. Dr. Juan P. Garrahan” cuya gestión es conjunta con el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), pero no tiene responsabilidad sobre su personal (y no se incluye en esta estadística, sino en la del empleo de salud provincial, que será desarrollado en el capítulo 3).

- Gestión administrativa y otros. Este sector abarca una gran variedad de tipos y escalafones. El grupo genérico más relevante en términos de empleo público administrativo, y numéricamente más significativo dentro de este análisis, es el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), regulado por un Convenio Colectivo de Trabajo sectorial homologado mediante el Decreto 2098 de 2008. También incluye a aquellos comprendidos en el artículo 9 de la Ley 25.164, Marco del Empleo Público, así como las contrataciones bajo la modalidad del decreto 1109/17. De manera paralela al SINEP, existen otros convenios sectoriales o escalafones específicos que organizan la carrera del personal que desempeña funciones especiales, tales como los pertenecientes al Servicio Exterior, la Sindicatura General de la Nación, Vialidad Nacional, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, el Personal Civil de las Fuerzas Armadas, entre otros. Además, existen escalafones propios que regulan la carrera del personal en organismos descentralizados y órganos reguladores, como la ARCA (ex AFIP), ANSES, ENRE, ENARGAS, etc. Estos representan aproximadamente un 20% del total, lo que equivale a alrededor de 180,000 trabajadores.

- Las universidades nacionales. Comprenden todo el personal –directivo, docente y no docente– de las 61 casas de altos estudios presentes en cada una de las provincias del país, suman alrededor de 300 mil cargos, lo que representa un 34% del total. Aquí debe hacerse la salvedad que, como se cita en la referencia de la figura 2.5, se trata de cargos y no de puestos de trabajo, ya que existe una situación extendida en la que las personas que ocupan estos cargos tienen, además, otro trabajo fuera del ámbito docente. También debe resaltarse que, en aproximadamente el 90% de los casos, los cargos son de dedicación simple, siendo común que los docentes acumulen más de una dedicación simple¹⁸.

- Empresas públicas (sugerimos ver el listado de empresas en la sección 2.8) y entes públicos no incluidos en el presupuesto, tales como INCAA, PAMI, INPROTUR, Comisión Nacional Antidopaje, entre otros.

- Poder Legislativo. Comprende al personal de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación.

- Poder Judicial: Comprende al personal de la justicia federal y de los órganos extra poder (Ministerio Público Fiscal, Defensoría General).

Con el fin de clarificar la normativa que organiza el mosaico de casos presentado, y fuera del personal militar y de seguridad, el personal extraescalafonario y el personal diplomático –que tienen encuadres propios y especiales–, los demás agentes públicos se distribuyen en ordenamientos escalafonarios derivados, principalmente, de las siguientes normas generales: la Ley 25.164, que

18 Datos tomados de: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>.

constituye el marco de regulación del Empleo Público Nacional; la Ley 20.744, de Contrato de Trabajo; y el Decreto 1109/17, que establece el Régimen de contrataciones de consultores y personal.

Vale remarcar que la mayoría de los organismos se rige por la Ley 25.164, salvo los escasos organismos que obtuvieron convenios colectivos previos a su vigencia (como es el caso de muchas empresas públicas y algunos creados durante los años noventa, tales como los entes reguladores, los cuales se enmarcan en la Ley 20.744).

Más allá de la profusa normativa vigente, el nivel de institucionalización de la gestión del empleo es bastante desigual, con instancias en donde la misma se encuentra bastante consolidada (seguridad y defensa), situaciones mixtas (salud y universidades) y baja vigencia (SINEP y muchos de los otros escalafones que denominamos como “Gestión administrativa”). En el capítulo 6 (sección 6.2.2.2) tratamos el tema con algún detalle.

2.9. El presupuesto nacional

El sistema presupuestario gira alrededor de una ley anual que establece los ingresos y gastos del Estado. El marco normativo del proceso presupuestario lo establece la Constitución Nacional (Artículo 75, incisos 2 y 8) y la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Esta norma concibe al subsistema de presupuesto público como un componente de la administración financiera, en conjunto con los subsistemas de crédito público, tesorería, contabilidad, y los referidos al control interno y externo.

La elaboración del presupuesto es un proceso compartido entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; el marco normativo delimita claramente las responsabilidades y operaciones de cada uno. En el ámbito del Poder Legislativo, abordan específicamente el tema las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y la de Senadores, asistidos por la Oficina de Presupuesto del Congreso, oficina que realiza análisis técnicos de temas presupuestarios.

El presupuesto nacional es fundamental no sólo para el funcionamiento del Estado, sino que también tiene un impacto notable sobre el ciclo económico y el desarrollo social del país.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, el órgano rector del sistema presupuestario público nacional es la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), que depende de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

Siguiendo las pautas que le indica el poder político, la ONP prepara anualmente un presupuesto consolidado del sector público, que es remitido por el Jefe de Gabinete de Ministros a la Cámara de Diputados antes del 15 de septiembre de cada año.

Así como trabaja en la elaboración del proyecto, la ONP también es la encargada de evaluar su ejecución. Para ello, las jurisdicciones y entidades de la APN mantienen actualizada información sobre la gestión física de la ejecución presupuestaria y los resultados alcanzados. Sobre esta información, la ONP realiza el análisis de los resultados, debiendo interpretar las variaciones respecto a lo programado determinando sus causas. Como corolario de estos estudios, realiza informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

2.9.1. Ingresos y gastos

El presupuesto general de la APN presenta los recursos y los gastos de la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de la seguridad social.

Los ingresos corrientes del sector público están integrados por los ingresos tributarios, no tributarios, venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad, y las transferencias recibidas para la financiación de los gastos corrientes. Los ingresos tributarios se originan en la potestad estatal para fijar impuestos, ya sean directos o indirectos, los ingresos no tributarios son las tasas, regalías, derechos, alquileres, primas o multas que provienen de fuentes no impositivas.

Los aportes y contribuciones a la seguridad social corresponden a las contribuciones de la población y las patronales para financiar el régimen previsional. Las ventas de bienes y servicios provienen de ventas de bienes o prestaciones de servicios gestionados por la APN sin objetivos comerciales ni industriales.

Las transferencias recibidas para la financiación de los gastos corrientes implican ingresos percibidos sin contraprestación de bienes y servicios. Finalmente, las rentas de la propiedad incluyen los intereses percibidos por préstamos otorgados, intereses provenientes de inversiones en títulos y valores públicos, y los intereses por depósitos bancarios y bonos. Adicionalmente, se incluyen dividendos por acciones, la participación en las utilidades del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y otras formas de participación en la propiedad de empresas.

Por su parte, los Fondos Fiduciarios son instrumentos diseñados para la transferencia de propiedades de bienes de dominio público o privado del Estado a un fiduciario para la realización de un fin de interés público (Makon, 2023). La creación de estos fondos respondió, inicialmente, a la promoción de asociaciones entre el sector público y el sector privado, principalmente en lo relativo al financiamiento de grandes obras de infraestructura (Leticia y Matilde, 2010).

A los fines de hacer compatibles los datos con los presentados en el consolidado del conjunto nacional, también presentamos los datos relativos a las transferencias automáticas (ver capítulo 5).

Figura 2.6

Ingresos tributarios y otros ingresos corrientes y de capital
Cuenta Ahorro, Inversión, Financiamiento. Administración Pública no financiera
Consolidado 24 jurisdicciones - En % del PBI, % tributos y % total, año 2023

Concepto	% PBI	% tributos	% Total
IVA	3.8%	37.5%	22.0%
Impuesto a las Ganancias	1.8%	18.0%	10.6%
Impuestos a Créditos y Débitos	1.8%	17.7%	10.4%
Derechos de Exportación (Retenciones)	0.8%	8.0%	4.7%
Derechos de Importación	0.6%	6.2%	3.6%
Impuesto PAIS	0.6%	5.9%	3.5%
Otros Impuestos	0.7%	6.8%	4.0%
TOTAL TRIBUTARIOS	10.1%	100.0%	58.8%
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	5.1%	n.c.	29.8%
Rentas de la propiedad netas	1.0%	n.c.	6.0%
Otros ingresos	0.9%	n.c.	5.4%
TOTAL INGRESOS	17.1%	n.c.	100.0%
Coparticipación y otras transferencias automáticas	7.6%	n.c.	n.c.
TOTAL RECURSOS GESTIONADOS POR NACION	24.7%	n.c.	n.c.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Boletín Fiscal (Cuadros 5 y 16)¹⁹.

Al referirnos al capítulo de gastos del SPN, aludimos a las transacciones financieras realizadas por las instituciones públicas para adquirir los bienes y servicios requeridos para la implementación de las políticas públicas y la transferencia de recursos a los diferentes agentes económicos. El gasto en personal corresponde a la remuneración que perciben los trabajadores estatales. La categoría bienes y servicios hace referencia a los gastos en materiales, suministros y servicios necesarios para el funcionamiento de los entes estatales.

Las transferencias al sector privado, provincias y universidades, son erogaciones de fondos sin contraprestación, de carácter intersectorial o intrasectorial. Por su parte, las prestaciones de la seguridad social incluyen el pago de jubilaciones, pensiones, prestaciones y planes sociales.

Finalmente, los intereses y rentas de la propiedad, dentro de los gastos, corresponden a las erogaciones realizadas para cubrir el servicio de la deuda pública (figura 2.7).

¹⁹ Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/boletin/4totrim23/4totrim23.pdf>.

Figura 2.7
Cuenta ahorro, inversión, financiamiento. Conceptos escogidos
En % del PBI y % total general, año 2023

Concepto	% PBI	% gasto total
Personal	2.7%	12.4%
Bienes y Servicios	0.7%	3.3%
Total transferencias (1)	7.3%	34.0%
Transferencias al sector privado	5.6%	26.3%
Transferencias a Universidades	0.7%	3.5%
Déficit operativo de empresas públicas	0.6%	3.0%
Prestaciones de la seguridad social	6.8%	31.7%
Intereses y rentas de la propiedad	1.7%	8.0%
Otros gastos corrientes	0.5%	2.3%
TOTAL GASTO CORRIENTE	20.3%	94.5%
TOTAL GASTO DE CAPITAL (2)	1.2%	5.5%
TOTAL GENERAL	20.2%	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Boletín Fiscal (Cuadro N° 5 y Cuadro N°4 para transferencias privadas)²⁰.

Referencias (1): No incluye 1.3% del PBI de transferencias presupuestarias a Provincias y Municipios.

(2): Netas de transferencias de capital a Provincias y Municipios.

2.10. La deuda pública

La deuda pública se refiere a las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito realizadas por el Estado. Su gestión está encuadrada dentro de lo establecido por la Ley 24.156 que organiza el sistema de crédito público, clasificando la deuda en interna o externa, y en directa o indirecta.

La deuda interna es contraída con personas físicas o jurídicas domiciliadas en la República Argentina, y cuyo pago es exigible en pesos argentinos. La deuda externa, por su parte, se refiere a la contraída con otros Estados, organismos internacionales, o entidades financieras que no residen en el país, y/o que exigen pago en moneda extranjera. La diferenciación es importante porque, cíclicamente, Argentina sufre lo que se conoce como “restricción externa”, la escasez de divisas extranjeras, por lo que las transferencias al exterior en divisas internacionales es un tema crítico para el funcionamiento de la economía.

La deuda pública directa de la administración central se refiere a las obligaciones asumidas directamente por el Estado como deudor principal, mientras que la deuda indirecta está constituida por las obligaciones contraídas por entidades públicas o privadas, que cuentan con el aval, fianza o garantía de la administración central.

20 Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/boletin/4totrim23/4totrim23.pdf>.

La crisis de 1973 es citada como un momento clave en el ciclo de endeudamiento de los países del tercer mundo. En ese momento, el incremento de los precios del petróleo en el mercado mundial generó un exceso de liquidez que indujo una creciente corriente de préstamos hacia los países en desarrollo.

En el caso argentino, puede hacerse un seguimiento del endeudamiento a partir de las etapas que describimos en los capítulos uno y seis. Así, en el comienzo de la transición desde la matriz estado céntrica (año 1974) la deuda externa ascendía a 7,8 miles de millones de dólares (figura 2.8).

El rol del endeudamiento externo como elemento clave del ciclo económico comenzó con el gobierno surgido del golpe de Estado de marzo 1976. En 1981 el incremento de las tasas de interés en el sistema financiero internacional generó la llamada “crisis de la deuda”, que en nuestro país hizo estallar un sistema de cambios regulado. Ante la presión empresaria y de la banca internacional, el gobierno estatizó la deuda privada, lo que implicó que el sector público beneficiara a determinados grupos económicos endeudados externamente. Luego de la estatización (en el año 1982), en solo ocho años la deuda pública nacional se había más que quintuplicado: ascendiendo a U\$S 43,8 miles de millones.

El primer presidente del retorno democrático, Raúl Alfonsín, no logró adoptar medidas suficientes para frenar el crecimiento de la deuda. Para el año 1987 la deuda se había seguido incrementando, llegando a los U\$S 52,8 miles de millones.

En el inicio de la etapa de desestatización (1987-2004 de acuerdo con nuestra periodización), se produjeron turbulencias financieras, como las hiperinflaciones y el canje forzoso de los depósitos a plazo fijo por títulos públicos, lo que generó una licuación de pasivos y un replanteo de la deuda pública. En 1991, y paralelo al lanzamiento de la convertibilidad, se avanzó en privatizaciones que aceptaban como parte de pago bonos devaluados en su paridad nominal, lo que permitió, en un principio, generar cierta situación de estabilidad en el nivel de endeudamiento. Para 1994, la deuda era de U\$S 64,7 miles de millones.

A la salida de la crisis del efecto tequila (del año 1995) comenzó un nuevo ciclo de endeudamiento que, si bien en su primera etapa fue aprobado por los organismos multilaterales, sobre la finalización del segundo mandato de Carlos Menem ya había comenzado a ser vista como impagable. La nueva administración a cargo de Fernando de la Rúa (años 1999-2001) debió afrontar el quiebre del financiamiento externo, motivado también por la desconfianza de los inversores extranjeros luego de las crisis de Rusia y el este asiático. Ello aceleró el desplome de la convertibilidad, luego de que fracasaran los ensayos del “blindaje” y el “megacanje”²¹.

21 El “blindaje” fue un paquete de asistencia financiera acordado con el FMI y otros organismos internacionales en diciembre de 2000, que ascendía a unos 40.000 millones de dólares. El

Correspondió a su sucesor de emergencia, Adolfo Rodríguez Saa, declarar el default y, posteriormente, aplicar la pesificación asimétrica, alcanzando una suerte de impasse en la búsqueda de una nueva normalidad. Hacia 2004, cuando el gobierno de Néstor Kirchner daba sus primeros pasos y terminaba el ciclo desestatizador, la deuda se había casi triplicado, llegando a U\$S 168,0 miles de millones.

La nueva presidencia cambió la relación con los organismos internacionales y se renegoció una importante quita con los acreedores. Así, se abrió un periodo de estabilidad en el nivel de deuda que duró una década. Hacia 2005, se reestructuró el 76% de la deuda en default, ofreciendo bonos a los acreedores. Para 2014, la deuda era de U\$S 153,8 miles de millones. En resumen, durante la etapa de recuperación estatal (2005-2015) la deuda tuvo un periodo de relativa baja, sobre todo si se la mide en términos del PBI.

En el año 2014 tuvo lugar la “Crisis de los *holdouts*”, donde la Corte de EE. UU. falló a favor de estos, lo que provocó una situación de incertidumbre. El presidente Mauricio Macri (2015-2019), aceptó las reclamaciones, por lo que la deuda al término de su mandato se había incrementado en un 80% llegando a los U\$S 280,7 miles de millones, lo que incluyó un crédito del FMI por 57 mil millones de dólares.

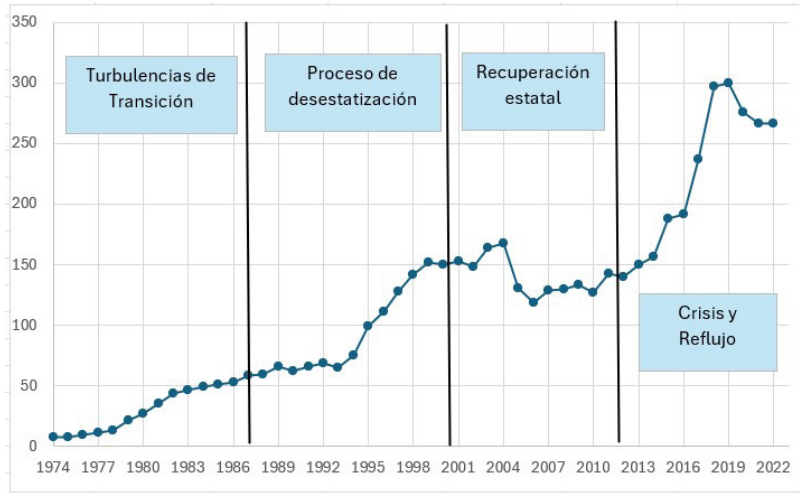
En el año 2020 se realizó una nueva reestructuración de la deuda que esta vez, incluyó a más del 60% de los acreedores, logrando una reducción de aproximadamente 65 mil millones de dólares. Esto ha llevado a que, según el Banco Mundial, hacia el 2022 se calcule una deuda de U\$S 247,7 miles de millones²².

“megacanje”, por su parte, fue una reestructuración de la deuda soberana en junio de 2001, que consistió en canjear bonos de deuda con vencimientos próximos por otros con vencimientos a mayor plazo, pero con tasas de interés más altas.

22 Otras fuentes oficiales elevan esa cifra a U\$S 264 miles de millones, casi U\$S 400 miles de millones si se considera la deuda privada. Recuperada el 02/10/2024 de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/graficos-deuda/evolucion-de-la-deuda-bruta>.

Figura 2.8

Evolución de la Deuda Externa, en miles de millones de U\$S – años 1974-2022



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial²³.

2.11. El Poder Legislativo

Argentina tiene un Poder Legislativo compuesto por dos cámaras: la de Diputados, conocida como cámara baja, que representa al pueblo de la Nación, y la Cámara de Senadores, o cámara alta, que representa a las provincias.

Para ambas cámaras se encuentra vigente la Ley 27.412 de “Paridad de Género en ámbitos de representación política” que establece que las listas de candidatos al Congreso de la Nación deben ser realizadas “ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente”.

La llamada cámara baja está integrada por 257 diputados elegidos en cada provincia a simple pluralidad de sufragios por sistema proporcional a través del sistema D’Hondt.

La cantidad, forma de elección de diputados nacionales y el sistema electoral fue fijado por la Ley 22.847, dictada en 1983 por la dictadura militar que ya estaba en retirada. Si bien la ley establece un diputado nacional cada 161.000 habitantes, como no se ha actualizado el cálculo, la cámara mantiene la radiografía demográfica del censo de 1980. Pero no sólo eso, la ley, discrecionalmente, dio un mínimo de cinco diputados por provincia, incrementó la representación

23 Recuperado el 11/11/2024 de: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.DOD.DECT.CD?end=2022&locations=AR&start=1974&view=chart>.

de la Capital Federal y redujo la de la Provincia de Buenos Aires, generando así sobre y subrepresentaciones electorales.

Cada diputado tiene un mandato de cuatro años, con posibilidad de reelección ilimitada. Su conformación se renueva por mitades cada dos años (artículo 50 de la Constitución Nacional).

Esta Cámara actúa como Cámara Acusadora en los juicios políticos al presidente, vicepresidente, jefe de gabinete de ministros, ministros y miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mal desempeño o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 59 de la Constitución Nacional)

Si bien la idea general es que ambas cámaras tengan iguales potestades, hay unas (pocas) competencias exclusivas definidas constitucionalmente. Entre las atribuciones propias de la Cámara de Diputados se destacan:

- Recibir proyectos de ley presentados por la ciudadanía (artículo 39 CN);
- Iniciar el proceso de consulta popular para un proyecto de ley (artículo 40 CN);
- Iniciar leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (artículo 52 CN);

La Cámara de Senadores, por su parte, se caracteriza por asumir igual número de representantes para las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A partir de la reforma constitucional de 1994 se amplió de dos a tres la representación de cada provincia, estableciéndose su elección por voto, con dos por la mayoría y uno por la segunda lista más votada (artículo 54 CN). El mandato de los senadores es de seis años, y el Senado se renueva por tercios cada dos años, con elecciones directas en ocho de los 24 distritos del país.

En cuanto a la Cámara de Senadores, sus funciones incluyen:

- Juzgar en juicios políticos a los acusados por la Cámara de Diputados (artículo 59 CN);
- Autorizar al presidente a declarar el estado de sitio (artículo 61 CN);
- Ser la cámara de origen de la Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos (artículo 75, inciso 2 CN);
- Promover leyes para el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento de su territorio (artículo 75, inciso 19 CN);
- Prestar acuerdo al Poder Ejecutivo para la designación de magistrados judiciales, embajadores, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios y oficiales superiores de las Fuerzas Armadas (artículo 99, inciso 7 CN);

Un tema recurrente de estudio son las tensiones institucionales entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Aunque ambos poderes desempeñan roles distintos –el primero crea leyes y el segundo las ejecuta–, existen facultades legislativas que se delegan al Ejecutivo, lo cual ha sido objeto de análisis en relación con estas tensiones.

La Constitución Nacional de 1853 no contemplaba la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo; este poder sólo podía reglamentar leyes para su aplicación y dictar decretos autónomos. A lo largo del siglo XX, la Corte Suprema de Justicia fue flexibilizando estos principios a través de su jurisprudencia,

permitiendo al Ejecutivo ejercer “atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo” (Prattico, 1960, p. 483), siempre que no violara leyes establecidas.

La reforma constitucional de 1994 marcó un hito en la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo (Bestard, 2008). En el nuevo texto se introdujeron los artículos 76 y 99, este último permitiendo el uso de decretos por razones de necesidad y urgencia (DNU).

Uno de los objetivos de esta reforma, según la Ley 24.309, era atenuar el presidencialismo en Argentina, sin embargo, el artículo 76 habilitó al Ejecutivo a legislar en materias de administración o emergencia pública, dentro de los límites establecidos por el Congreso, y a emitir DNU, salvo en áreas reservadas al Legislativo, como temas tributarios, penales, electorales y de partidos políticos. A partir de la reforma constitucional, todos los presidentes han utilizado, en mayor o menor medida, DNUs, en muchos casos en temas vinculados al accionar estatal²⁴.

Finalmente, es relevante discutir cómo debe legislarse sobre políticas públicas específicas y cuál es su control adecuado por parte del Poder Legislativo. No se cuestiona la importancia de las leyes en este ámbito –su relevancia es indiscutible en términos de respaldo, legitimidad, estabilidad e institucionalidad–, sino que, en la práctica, gran parte de la producción legislativa que regula el accionar estatal y organiza políticas públicas proviene de oficinas estatales que preparan proyectos y los envían al Congreso para su aprobación.

Este proceso no debe ser visto necesariamente como un defecto, ya que estas oficinas suelen contar con el conocimiento y la capacidad técnica para desarrollar buenas estructuras legislativas, las cuales se perfeccionan a través del debate y el control en el Legislativo.

2.12. El Poder Judicial

La organización judicial del país responde al carácter federal del Estado argentino, dividiendo sus ámbitos de actuación entre la justicia nacional y los poderes judiciales de cada una de las provincias.

El ámbito de actuación del Poder Judicial de la Nación –conocida como “justicia federal”– aborda cuestiones relacionadas con estupefacientes, contrabando, evasión fiscal, lavado de dinero y otros delitos que afectan la economía y la seguridad de la Nación. Asimismo, actúa como el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de gobierno, garantizando así la supremacía de la Constitución Nacional. Por último, es responsable de la jurisdicción marítima, de llevar adelante asuntos en los que la nación argentina sea parte

24 Por ejemplo, muchas de las medidas de emergencia para enfrentar la pandemia del COVID-19 tuvieron ese carácter.

y de causas que se susciten entre dos o más provincias, y entre una provincia y un Estado o ciudadano extranjero.

Vale aclarar que dentro del ámbito federal también se encuentra la justicia ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que la ley de su organización estableció que esta mantendría “su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación” (Ley 25.488²⁵, artículo 8).

El nombramiento de los magistrados federales es una atribución compartida entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. A partir de la reforma constitucional de 1994 (artículo 114 CN, reglamentado por la Ley 24.937) se crea el Consejo de la Magistratura, que es el encargado de convocar a concursos públicos para la selección de jueces federales y magistrados del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa.

Los concursos incluyen exámenes y evaluaciones de los candidatos, materia que es base para que el Consejo de la Magistratura construya una terna de nombres que eleva al Senado de la Nación. Para ser elegido, uno de los candidatos ternados debe obtener la aprobación de dos tercios de los senadores presentes en la sesión.

También, con la reforma constitucional de 1994 se creó el “Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados” (artículo 115 CN, reglamentado por la Ley 24.937). Este jurado – compuesto por jueces, abogados y representantes del ámbito académico – tiene competencia para formular acusaciones contra magistrados, decidir la apertura del procedimiento de remoción, ordenar la suspensión y dictar sanciones disciplinarias.

El Poder Judicial federal se compone de jueces y tribunales de diversas instancias, conformando un orden piramidal. En la base de esta estructura se encuentran los juzgados federales de primera instancia distribuidos en todo el país, en donde se inician los casos de competencia federal. Lo actuado por estos juzgados es revisado por cámaras federales de apelaciones que, del mismo modo, están localizadas en distintas regiones del país. Tanto los juzgados de primera instancia como las cámaras de apelaciones están divididos de acuerdo con la materia en la que están especializados (civil, penal, comercial, laboral, etcétera).

La Cámara Nacional de Casación es la instancia superior que revisa las resoluciones definitivas o equiparables de los tribunales de apelaciones. Esto significa que cuando alguna de las partes no está conforme con la decisión de un

25 La implementación de esta Ley –que, vale recordar, fue promulgada en el año 2001– ha sido objeto de disputas y demoras, principalmente por desacuerdos entre el Gobierno Nacional y el de la Ciudad en torno a la transferencia de recursos y competencias. Aunque la Ley está vigente, su plena aplicación aún no se ha concretado, lo que genera incertidumbre y dificultades en la administración de justicia en la CABA. El fallo *Levinas*, dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2023, ha sido interpretado como un cuestionamiento al andamiaje institucional de la justicia porteña, reavivando el debate sobre la autonomía judicial de la CABA y la transferencia de la justicia ordinaria de la Nación a la Ciudad.

tribunal de apelaciones, puede recurrir a la Cámara de Casación para que revise y, si es necesario, modifique la sentencia.

Por último, en el vértice del sistema judicial federal, se encuentra la Corte Suprema de Justicia de la Nación, integrada por cinco miembros nombrados por el presidente, con la aprobación del Senado. La Corte Suprema tiene potestad para revisar los fallos de la Cámara de Casación, especialmente cuando hay cuestiones de inconstitucionalidad o interpretación de leyes federales de gran relevancia. Vale aclarar que mediante el recurso del *per saltum*, también conocido como recurso extraordinario federal por salto de instancia (regulado por la Ley 26.790), la Corte Suprema puede intervenir en casos de importancia institucional, sin necesidad de que estos hayan pasado por todas las instancias judiciales previas. Este recurso se utiliza en situaciones específicas donde se considera que la demora en la resolución del caso puede causar un perjuicio irreparable.

Además de sus responsabilidades sustantivas, la Corte Suprema de Justicia, junto al Consejo de la Magistratura, son los encargados de la administración del Poder Judicial.

Debe remarcarse que, en este poder del Estado, los principios de dependencia jerárquica entre sus distintos órganos tienen un carácter diferente al que se observa en el Poder Ejecutivo. Esto implica que cada juzgado y cámara debe decidir sobre las causas que le competen interpretando las leyes vigentes y no respondiendo a directivas superiores (aunque, ocasionalmente, el Supremo Tribunal puede fijar doctrina sobre un tema y ésta debe ser respetada).

Para concluir esta breve descripción, mencionamos al Ministerio Público Fiscal, que, si bien no pertenece al Poder Judicial, es un órgano extrapoder con una vinculación directa con él. Su función es promover la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con otras autoridades de la Nación (artículo 120 CN). Se trata de una institución bicéfala, conformada por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa; el primero es responsable de coordinar la acción de los fiscales, y el segundo, de los defensores públicos oficiales.

En el marco del sistema republicano de gobierno, la transparencia, el rigor técnico y la independencia del Poder Judicial se consideran condiciones esenciales para el adecuado funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, una parte importante de la literatura sostiene que estos principios no se estarían cumpliendo en este poder.

2.13. Las instituciones de control

El control público tiene como objetivo garantizar la transparencia institucional, la eficacia en la gestión y el acceso a información de calidad. A nivel nacional, la Ley 24.156 establece que los sistemas de control incluyen tanto las estructuras de control interno como las de control externo, así como el régimen

de responsabilidad de los funcionarios, vinculado al principio republicano de rendición de cuentas.

El órgano rector del control interno es la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), organismo descentralizado en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Tiene a su cargo la supervisión y coordinación de dicho sistema, sus principales actividades son: a) dictar las normas, lineamientos generales y procedimientos que deben seguir todos los organismos del Estado para llevar a cabo un control interno eficaz, y b) coordinar y evaluar el trabajo de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) de cada organismo. La actividad de control se despliega “*ex post*” salvo en casos especiales determinados normativamente.

Las UAI son unidades de control creadas en cada jurisdicción (ministerio) y en cada organismo descentralizado con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas de procedimiento y el funcionamiento íntegro en la gestión de los fondos públicos, que deben destinarse efectivamente a los fines para los que fueron asignados. Su número es variable y depende de la complejidad de la gestión administrativa y financiera de la Administración. Como se observa, el sistema de control está estrechamente vinculado al sistema de administración financiera del Estado.

Adicionalmente a las tareas de rectoría, la SIGEN realiza auditorías puntuales, evalúa programas y proyectos y asesora al Presidente de la Nación en materia de control interno, asistiéndolo en la toma de decisiones basadas en información confiable y objetiva.

El sistema reafirma la responsabilidad de las autoridades superiores de los ministerios y organismos descentralizados. Establece expresamente que estas autoridades son responsables de generar y sostener el sistema y el ambiente de control en sus organismos, asegurando su carácter “integral e integrado”. Esto implica que el control, tanto previo como posterior, debe estar incorporado en el plan de la organización, así como en sus reglamentos y manuales de procedimiento, además de garantizar el funcionamiento de la UAI. En muchos casos, las organizaciones han optado por establecer unidades de riesgo u oficinas de control de gestión. No existe un número fijo de UAI, ya que su cantidad varía en función de reestructuraciones administrativas y la creación o eliminación de programas y proyectos. Siguiendo el formato típico de los sistemas de rectoría (ver sección 6.1.1), cada UAI tiene una doble dependencia: jerárquica (del ministerio al que pertenece) y técnico-funcional (de la SIGEN).

El principal producto de la SIGEN son los informes de auditoría, los que contienen información sobre la gestión de un organismo público particular. Los informes analizan el cumplimiento contable, legal y de gestión, con el objetivo de promover la transparencia y la rendición de cuentas, como así también identificar áreas de mejora.

El sistema prevé, asimismo, la existencia de un órgano de control externo, la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo con autonomía funcional y facultades propias, que depende del Congreso de la Nación, y tiene a su cargo

el “control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada” (artículo 85 CN).

Conformada por un presidente que representa al partido político de la oposición con mayor representación parlamentaria y seis auditores generales (tres designados por la Cámara de Diputados y tres por la Cámara de Senadores), la AGN realiza auditorías y estudios especiales, asistiendo técnicamente al Congreso de la Nación en el ejercicio del control externo del Sector Público Nacional. El ejercicio de su control es “*ex post*”, y se ejerce sobre la gestión de la administración central y descentralizada, las empresas y sociedades del Estado, los entes reguladores de servicios públicos, las instituciones de seguridad social, los fondos fiduciarios integrados con bienes y fondos del Estado, las organizaciones privadas que reciban subsidios o aportes del Estado e instituciones cuyos fondos o administración estén a cargo del Estado.

Además, la AGN realiza estudios sobre temas de interés público relacionados con la gestión financiera y administrativa del Estado, desarrolla y actualiza constantemente las normas y procedimientos de auditoría, organiza y participa en actividades de capacitación para mejorar las competencias de sus auditores y participa en redes internacionales de organismos de control.

Por último, centrándonos en la integridad de los funcionarios en la gestión pública y el desempeño de las organizaciones, dentro de los organismos de control, ya no ligados a la Ley de Administración Financiera, la Oficina Anticorrupción (OA) –creada por la Ley 25.233– elabora y coordina programas preventivos de lucha contra la corrupción y políticas de transparencia y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, tiene competencia para promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes del SPN, efectuar investigaciones en cualquier institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, disponer de exámenes periciales, etcétera.

La ex Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, actualmente denominada Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), integra la Procuración General de la Nación como un órgano especializado en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Nacional, tanto centralizada como descentralizada. Su competencia no se extiende a los Poderes Legislativo o Judicial de la Nación, y por supuesto tampoco a gobiernos provinciales o municipales.

Con respecto al funcionamiento del sistema de control público existen debates acerca de su capacidad para garantizar el cumplimiento de la ley y para afianzar y fortalecer el buen desempeño de la administración.

Una salida virtuosa para el futuro del sistema podría consistir en organizar su funcionamiento en torno a la promoción de buenas prácticas, sistemas de análisis de riesgos asociados a la información suministrada por los sistemas, y a la prevención de actos de corrupción o desvío de las normas. En particular, se trataría de dirigir estos esfuerzos a facilitar la coordinación (superando

la estanqueidad en la que operan muchos organismos) y a fortalecer las redes organizativas a partir de los órganos rectores (ver sección 2.6.1.1).

2.14. La integración regional

Es una tendencia en todos los niveles de Estado conformar alianzas horizontales. Estas articulaciones, que a menudo se centran en el comercio, tienden a incluir tareas de cooperación técnica y administrativa, y llegan, incluso, a situaciones de planificación conjunta en áreas como salud, infraestructura, educación, entre otras.

En Argentina, los tres niveles de gobierno han desarrollado acciones de cooperación con algún grado de institucionalización; las provincias con las “Regiones de Desarrollo” (ver sección 3.15.) y los municipios bajo diferentes formatos (ver sección 4.15.)

En el nivel nacional, la principal instancia de cooperación inter estadual es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), conformado por nuestro país y las Repúblicas de Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Venezuela.

Si bien el objetivo principal de este espacio de integración ha sido la generación de oportunidades comerciales y de inversión, su orden institucional también prevé avances en la gestión de políticas públicas conjuntas que van más allá de lo estrictamente económico. En este marco, dentro de la Secretaría del MERCOSUR se encuentra la “Unidad Técnica de Educación”, encargada de tareas de desarrollo educativo en los países miembros, lo que incluye la coordinación de las políticas educativas y el desarrollo de proyectos educativos conjuntos. También se destaca el “Instituto Social del MERCOSUR” (ISM), que promueve la superación de asimetrías y colabora en el diseño de políticas sociales regionales, facilitando la cooperación horizontal y el intercambio de buenas prácticas en materia social.

El Parlamento del MERCOSUR, conocido como PARLASUR, es la institución parlamentaria del MERCOSUR. Su función principal es representar a los ciudadanos de los países miembros del bloque y promover la integración regional.

Además del MERCOSUR, Argentina participa en otros organismos de participación interestadual, tales como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

2.15. El futuro de la Administración Pública Nacional

Al proyectar el futuro del Estado en Argentina, surgen múltiples cuestiones a considerar. Entre ellas, uno de los desafíos más recurrentes es la falta de coordinación entre la Nación, las Provincias y los Municipios, un problema que

será una constante en los capítulos dedicados a estos niveles estatales y a las relaciones intergubernamentales.

Otro punto importante tiene que ver con las transformaciones que ocurrirán en el ámbito de la fuerza laboral: anticipamos un clima de cambios significativos en el trabajo administrativo del Estado. En este ámbito aparece un nuevo tipo de trabajador: el de “cuello digital”, aquel que se apropia de tecnologías emergentes como IA, blockchain, Big Data, metaverso, entre otras herramientas para afrontar su tarea cotidiana. Los cambios previstos son tan profundos, que se consideran equivalentes a la transición ocurrida entre el trabajador de cuello azul, identificado por su vestimenta ligada a la cinta de montaje industrial de principios del siglo XX, con el trabajador de cuello blanco, del sector servicios a partir de la segunda mitad del siglo pasado.

En otros trabajos (Blutman y Cao, 2021 y 2023) se ha modelizado el futuro probable del Estado a partir de las perspectivas que plantean los tres abordajes a la administración pública de mayor influencia en el diseño y gestión del país: la Nueva Gerencia Pública, la Poligobernanza, y Neoweberiano.

En el escenario de la Nueva Gerencia Pública la administración pública experimentaría ostensibles transformaciones orientadas al decrecimiento del aparato estatal, a partir de la privatización de funciones, la hiperespecialización del servicio civil y la automatización de buena parte de los procesos de gestión. La coordinación de las estructuras organizativas se realizaría a través de la programación presupuestaria, y en las cuestiones de articulación técnica intervendría la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En esa línea, dentro de cada organismo se esperaría una masiva incorporación de nuevas tecnologías con el correlato de la tercerización de funciones, entre ellas, la de la capacitación. Este escenario, organiza la gestión del empleo público en base a modelos contractuales flexibles, en los que, cada unidad organizativa tenga mayor libertad para tomar decisiones, con una única restricción relacionada con las limitaciones presupuestarias.

La tecnología cobra un rol central dentro de este escenario, en la medida en que es una pieza clave para el reemplazo de un porcentaje elevado del empleo público y de la coordinación del aparato estatal.

A diferencia de la Nueva Gerencia Pública, la Poligobernanza considera que el futuro de la administración pública gira en torno de la participación directa de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas. En ese sentido, se fomenta la participación de actores no estatales en los programas públicos, se transfieren competencias estatales a la sociedad civil y se establecen redes flexibles con los organismos. En particular, este enfoque estimula la conformación de agencias.

Si bien este enfoque no implica una reducción en la cantidad de unidades y trabajadores, como ocurriría en el escenario anterior, favorecería un desplazamiento del poder desde las unidades centralizadas hacia las descentralizadas. Estas últimas ganarían una mayor autonomía respecto de la que poseen en la actualidad.

En cuanto a la gestión del empleo público, este enfoque estimula la participación de la sociedad civil en la selección del personal y promueve la pluralidad cultural en el reclutamiento. A diferencia del sistema transversal que rige en la actualidad, la Poligobernanza esperaría que la carrera profesional se estructure en torno a cuerpos específicos que desempeñen funciones especializadas. Dentro de este enfoque las comunidades de práctica adquieren gran protagonismo, al igual que la circulación de saberes y valores en función de la pluralidad de actores, en contraste con las actividades formales de capacitación.

Finalmente, el tercer escenario, el Neoweberiano, se lo piensa en función de fortalecer la vinculación entre la ciudadanía, el poder político y la acción estatal. Desde esta perspectiva, se espera que un fortalecimiento del liderazgo político generará mayores niveles de homogeneidad de los funcionarios en puestos decisorios, lo que facilitará la coordinación.

La selección del personal debería basarse tanto en criterios técnicos como en un sentido de pertenencia al Estado, promoviendo una trayectoria laboral alineada con este. Asimismo, se fomenta el acceso y la movilidad en función de la estabilidad en el puesto de trabajo.

En este marco, se espera que los desarrollos tecnológicos sean producidos por el Estado y que los empleados actuales sean capacitados para el manejo de dichos desarrollos. Los datos públicos se almacenarían en repositorios estatales y sus regulaciones también corresponderían a sus instituciones.

En síntesis y en base a los tres modelos de administración pública planteados se destaca que los organismos y sus empleados requerirán una adaptación a las tecnologías y una preparación para el desempeño efectivo del nuevo tipo de personal: de “cuello digital”.

Bibliografía citada

- Anzelini, L. (2019). Entre el discurso y la acción efectiva: las contradicciones de la política de defensa de Macri. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 68-90.
- Arcidiacono, P. y Perelmiter, L. (2024). *De Bobo, Nada*. Siglo XXI.
- Bertranou J. (2020). Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública. *Estado abierto*, 5 (1), 83-106.
- Blutman, G. (1998). *Aproximaciones a la reforma del estado en Argentina entre 1989-1992*. Editorial Universitaria de Buenos Aires SEM.
- Blutman, G., y Galmarini, F. (2023). Transformaciones en el futuro del empleo público: del cuello blanco al cuello digital. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (16), 69-92.
- Blutman, G. y Cao, H. (2023) *Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. INAP.

- Campione, D. y Mazzeo, M. (1999). *Estado y Administración Pública en la Argentina. Análisis de su desarrollo en el periodo 1880 – 1916*. Ediciones FISyP.
- Cetrángolo, O. (2014). Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino. *Revista de Economía Política*, 8(13), 145-183.
- Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). (2024). *Videos y boletines DATA PÚBLICA*. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/investigacion/institutos-y-centros/ciap/>
- Codesido-Marzoratti, L. (2019). Los soldados, sus jefes y el Estado: La construcción de la obediencia en el Ejército de Línea. *Historia Caribe*, 14(35), 179-211.
- Eissa, S. y Ferro Ariella, P. (2018). La política de defensa argentina desde el retorno de la democracia. Una mirada presupuestaria. *Defensa Nacional* (1), 99-148.
- Fontdevila, P., Laguado, A. y Cao, H. (2007). *40 años de informática en el Estado Argentino*. EDUNTREF.
- Galbraith, J. (2018). The need for a new public administration. *Real - World Economics Review*, (84), 170-178.
- Heredia, M. (2012). La ciencia global en el gabinete nacional: el singular ascenso del Ministerio de Economía. *PolHis*; (9), 291-300.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. *INDEC*, 3(9), Agosto.
- Leticia, P. y Matilde, L. (2010). Fondos fiduciarios en Argentina: Un mecanismo *sui generis* de asignación del gasto público. En *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Makón, M. (2023). *Estudio económico financiero sobre fondos fiduciarios*. Oficina de Presupuesto del Congreso.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*. RBA.
- Mintzberg, H. (1995). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Economía.
- Mullin, J., Jaramillo, L. y Abeledo, C. (2007). Análisis del desempeño de las “funciones de un sistema nacional de innovación” como marco para formular políticas. Ponencia presentada en el *XII Seminario Latinoamericano de Gestión Tecnológica ALTEC*.
- Neffa, J. C., Korinfeld, S. M., Henry, M. L., Di Génova, H. R., Giraudo, E., Kohen, J. A. y Slemenson, C. (2017). *Trabajo y salud en puestos de atención al público: una investigación sobre riesgos psicosociales en el trabajo en ANSES*. Sindicato de ANSES.
- Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. (2024, 15 de septiembre). *Monitor de transferencias de la administración nacional a empresas públicas*. <https://www.opc.gob.ar/monitores-fiscales/>

monitor-de-transferencias-de-la-administracion-nacional-a-empresas-pu-
blicas/

Oszlak, O. (2004). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Ariel.

Rapoport, M. (2008). Argentina y el Mercosur ¿dilema o solución? *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 18(33/34), 3-18.

Reynoso, D. (2011). ¿El bicameralismo hace la diferencia? El voto «no positivo» y los arreglos institucionales del bicameralismo argentino. *Revista Utopías*, (18), 84-94.

Sanmartín, J. (2009). La idea imperial en Napoleón. La simbiosis entre modernización política y tradición ideológica. *Res Pública* (21), 177-197.

CAPÍTULO 3

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PROVINCIALES (APP)

Horacio Cao y Javier Moreira Slepoy

Introducción

Escribir un texto representativo del conjunto de provincias implica un desafío: ¿cómo hacer una descripción respetando las importantes diferencias que existen entre las veinticuatro jurisdicciones? Este reto se abordó realizando una suerte de análisis comparado a partir de los rasgos compartidos, como así también de las particularidades de los casos provinciales. En suma, se expusieron situaciones “promedio”, destacando los ejes de gestión y las problemáticas comunes a todas las provincias y, asimismo, se incluyeron elementos esenciales que debido a su relevancia no podían dejar de mencionarse, aunque no siempre estuvieran presentes en todas las jurisdicciones.

En cuanto a su contenido, el capítulo tiene como objetivo destacar el papel fundamental que desempeñan las provincias dentro del Sector Público Argentino (SPA), dado que son el ámbito estatal encargado de gestionar la mayor parte del personal y el gasto corriente. En este sentido, resulta imprescindible subrayar que las provincias están a cargo de los tres sistemas públicos de mayor alcance y presencia territorial: educación (con excepción de la universitaria), salud (incluyendo la red hospitalaria y las obras sociales provinciales) y seguridad (a través de la policía y los servicios penitenciarios, fuera del ámbito federal).

3.1. ¿Qué son las provincias?

3.1.1. *Las provincias en la federación*

Como trataremos con algún detalle en la sección 5.2, la organización federal se funda en un pacto entre dos tipos de entidades estatales: una que abarca al conjunto del país (conocida como “Federal”, “Central” o “Nacional”) y otras que corresponden a diferentes divisiones de su territorio¹. Entre ambas existe

¹ Estas entidades son denominadas en nuestro país (y en Canadá) como “provincias”, en varios países federales como “estados” (Brasil, Venezuela, México, India, Australia, EE.UU., etcétera) y en

un equilibrio cambiante, fruto del marco institucional propio de cada país y de la historia que se construye día a día.

El análisis de las administraciones provinciales argentinas debe realizarse considerando que son parte de una organización federal, lo que implica considerar dos dimensiones complementarias:

- La división de tareas entre Nación y Provincias –y el grado de descentralización que esta implica–, y
- El tipo, forma y desarrollo de instituciones de integración y coordinación estatal.

El orden federal se caracteriza por contar con una serie de mecanismos constitucionales destinados a proteger los derechos y competencias de la instancia subnacional que suscribe el pacto fundacional (en el caso de Argentina, las mencionadas provincias). Abordaremos estos mecanismos con mayor detalle en la sección 3.4; no obstante, adelantamos que incluyen el derecho provincial al autogobierno y a la autoorganización, su representación en una parte del Poder Legislativo Nacional (la Cámara Territorial o de Senadores), así como la garantía de no alterar el equilibrio territorial del país —modificar los límites entre provincias, crear o disolver provincias— sin el consentimiento de las legislaturas de las provincias involucradas y del Congreso (artículo 13 de la CN).

3.1.2. El estatus de los estados provinciales

Más allá de la descripción histórica o el análisis constitucional, el estatus que alcanzan las provincias no ha ocupado un lugar relevante dentro la ciencia política, y esto a pesar de que los estudios de espacios subnacionales es un campo floreciente (Leiras, 2010; Lodola, 2009). Tal vez, esto se deba al carácter eminentemente cambiante y específico que adquiere en cada país la organización federal.

En todo caso, sería importante avanzar en una construcción conceptual que dé consistencia a los interrogantes básicos sobre los principales atributos de las provincias: ¿Qué tipo de estatalidad se les puede adjudicar? ¿Cuál es la noción de soberanía que las sustenta? ¿De qué forma la doble estatalidad -Nacional/Provincial- condiciona la respectiva legalidad y legitimación? ¿Qué rol desempeñan en la acumulación de capital, particularmente en la representación de los intereses de los agentes económicos de base regional? ¿Cuáles son sus responsabilidades en relación con la inclusión social y el acceso a los bienes y servicios necesarios para la reproducción material de las poblaciones, tales como transporte, vivienda, alimentación, energías, entre otros?

En nuestro país, la cuestión del estatus estatal de las provincias se superpone con la polémica que recorre el propio surgimiento de la organización

otros con nombres particulares (“länder” en Alemania y Austria, “cantones” en Suiza, “óblast” en Rusia, etcétera).

federal. La preexistencia o no de las provincias –en realidad, de las catorce jurisdicciones que signaron el tratado de San Nicolás en 1853– con respecto a la Nación ha generado un amplio debate entre politólogos, teóricos del derecho y miembros de diferentes corrientes historiográficas. En los extremos se describen dos escenarios contrapuestos: en uno, las provincias crean una nueva entidad política; en el otro, reciben de una entidad “superior” –la que encabezó el proceso independentista como heredera del virreinato del Río de la Plata– las potestades de autonomía.

No es difícil deducir las implicancias políticas y administrativas que traen partir de uno u otro enfoque. No son ajenas a estas indefiniciones la condición transicional de nuestra actual etapa federal, en donde la articulación Nación-Provincias es generadora de continuas fricciones y tensiones al momento del despliegue de sus respectivas funciones y potestades.

Planteados los ejes de una discusión que excede los límites del presente trabajo, no avanzaremos en una definición de provincias desde la teoría del Estado. En su lugar, nos conformamos con afirmar que constituyen un ámbito político-administrativo con amplios márgenes de autonomía, tanto para ejercitar sus responsabilidades dentro de los límites territoriales asignados, como para actuar en la arena federal.

3.2. El proceso histórico

Como vimos en la sección 2.2, la colonización española de América implicó la fundación de ciudades que jalonaron una parte importante de lo que hoy es el territorio nacional. Estas ciudades devendrían en las históricas catorce provincias que signaron el primer pacto federal argentino.

La desestructuración del orden colonial en mayo de 1810, en un escenario caracterizado por el creciente peso de los elementos criollos, fortaleció las tendencias autonómicas en todas las ciudades del virreinato del Río de la Plata. Esto se hizo patente en febrero de 1811, cuando la Junta Grande intentó convalidar a Buenos Aires, Córdoba y Salta como capitales de las intendencias virreinales, haciendo depender de ellas al resto de las ciudades. La protesta de casi todos los cabildos de ciudades –encabezados por los de Jujuy, Tucumán, Tarija y Mendoza– dejó sin efecto la reglamentación y generó una situación ambigua.

Entre 1813 y 1814 el Directorio logró restablecer algún orden en este aspecto al reorganizar una serie de jurisdicciones que ya empezaban a llamarse provincias. De esta forma, confirmó la existencia de la provincia de Buenos Aires (que involucraba las actuales jurisdicciones de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos), creó las provincias de Cuyo (abarcaba las actuales provincias de San Luis, Mendoza y San Juan) y de Tucumán (comprendía las actuales Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero), separándolas respectivamente de las provincias de Córdoba (que se mantuvo unida a La Rioja) y de

Salta (unida a Jujuy y Tarija y, de manera discontinua, a diferentes cabildos del Alto Perú, hoy Bolivia). Por esa época, la provincia oriental del Uruguay y el Paraguay tenían un estatus impreciso, ya inmersas en el proceso que las llevaría a conformar unidades nacionales diferenciadas de lo que luego sería la República Argentina (figura 3.1.a).

El período de inestabilidad política ocurrido entre 1818 y 1821, allanó el camino para que trece ciudades proclamaran su autonomía, disgregando el débil orden de las provincias directoriales. Después de tal período, sólo quedaba por organizarse la provincia de Jujuy –separada de Salta en el año 1834– para concluir la lista de las catorce provincias que en ese momento se agruparon bajo el nombre de “Confederación Argentina”: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Entre los años 1852-1961 la provincia de Buenos Aires dictó su primera constitución y se mantuvo como un Estado separado del resto de las provincias (figura 3.1.b).

Volviendo al proceso histórico, con la consolidación institucional del país, se empieza a pensar en las tierras que se encontraban por fuera de los límites provinciales. La Ley 28 de 1862 estableció que estas áreas serían consideradas “Territorios Nacionales” que debían ser administrados por el gobierno central. Entre 1878 y 1884, tras arduos debates y diferentes vicisitudes², las Leyes 972 y 1532, delimitaron y establecieron gobernaciones en las regiones del Chaco y la Patagonia, dividiéndolas en los territorios de Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

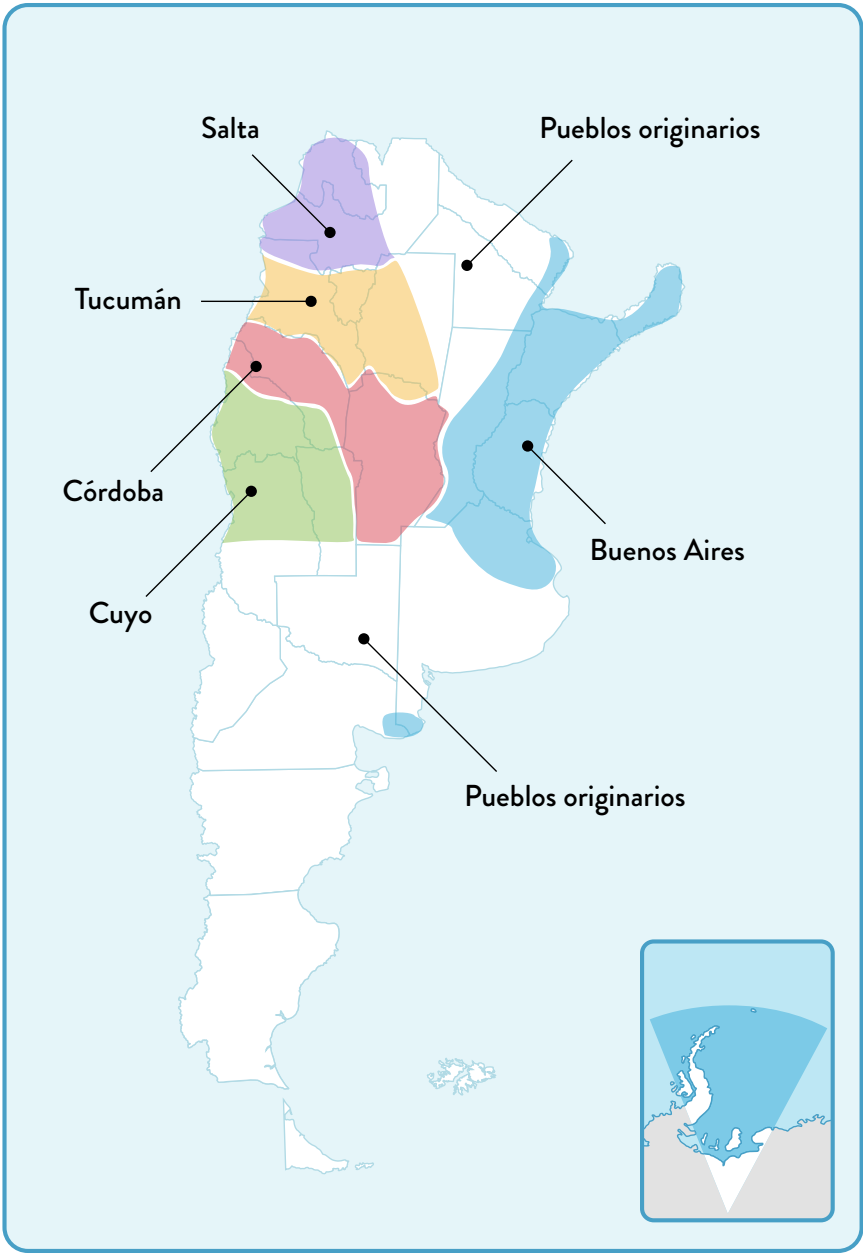
Por esa época (año 1880) y luego de un último y sangriento brote de guerra civil de base regional, la Ciudad de Buenos Aires fue federalizada y separada de la provincia homónima, que construyó su nueva capital en La Plata.

En los albores del siglo XX (año 1900), y tras la resolución de una disputa territorial que involucró a Bolivia y Chile, en el área del desierto de Atacama se estableció la gobernación territorial de Los Andes. Esta gobernación comprendía los hoy departamentos de Susques, Pastos Grandes, Antofagasta de la Sierra y San Antonio de Los Cobres, con capital en esta última. Disuelta en 1943, su territorio se distribuyó entre las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca.

En el año 1944 se creó la Zona Militar o Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, con capital en la ciudad homónima. Para conformar esta zona los fueron segregados a los entonces territorios nacionales de Chubut y Santa Cruz los departamentos de Sarmiento, Camarones, Pico Salamanca, Pico Truncado, Comodoro Rivadavia, Puerto Deseado, Las Heras, Lago Buenos Aires, Huelmo, Alto Río Mayo, Río Mayo, Alto Río Senguer (figura 3.1.c).

² En particular, se limitaron las pretensiones de Buenos Aires y Mendoza sobre territorios patagónicos, y de Salta, Santa Fe y Corrientes sobre el Chaco argentino (hoy provincias de Chaco y Formosa).

Figura 3.1.a
División territorial histórica de la República Argentina. Provincias directoriales



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.1.b
División territorial histórica de la República Argentina.
Las 14 Provincias entre 1852 y 1861



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.1.c
División territorial histórica de la República Argentina.
Provincias y Territorios Nacionales



Fuente: Elaboración propia.

En 1951, los territorios nacionales de La Pampa y de Chaco se convirtieron en provincias; dos años más tarde se transformó en provincia la gobernación de Misiones³ y, en junio de 1955, las de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz. En esta ocasión, se disolvió la Zona Militar de Comodoro Rivadavia, reintegrando los respectivos departamentos a Chubut y Santa Cruz. A esta última se le adjudicó el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y se la rebautizó como provincia Patagonia. Entre noviembre de 1956 y febrero de 1957, se le restituyó el nombre original de Santa Cruz y se separó de esta a Tierra del Fuego, que volvió a su estatus previo de Territorio Nacional.

En 1990 el Congreso Nacional sancionó la Ley 23.775, por la cual se creó la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En la actualidad no quedan territorios nacionales.

Finalmente, a partir del mandato constitucional de 1994 (artículo 129), se le concedió a la Ciudad de Buenos Aires un estatus jurídico particular que le asigna varias de las potestades provinciales (Ley 24.588, conocida como Ley Cafiero). Sin embargo, es tema de debate si con ello ha adquirido el rango de miembro pleno del pacto federal. Independientemente de estas cuestiones, la ciudad mantiene su estatus de capital del país y sede del gobierno federal, al tiempo que cuenta con una Administración Pública que tiene una estructura bastante similar a la de las provincias, cumpliendo, asimismo, las funciones propias de los municipios, las que parcialmente están desconcentradas en un régimen de comunas (artículo 127, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

3.3. Heterogeneidad y desigualdad provincial

La gestión de los estados provinciales se desarrolla sobre un espacio geográfico nacional caracterizado por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad en distintas dimensiones. Es un dato contextual fundamental para entender tanto el funcionamiento federal como muchas de las diferencias en la morfología y en las capacidades de las Administraciones Públicas Provinciales.

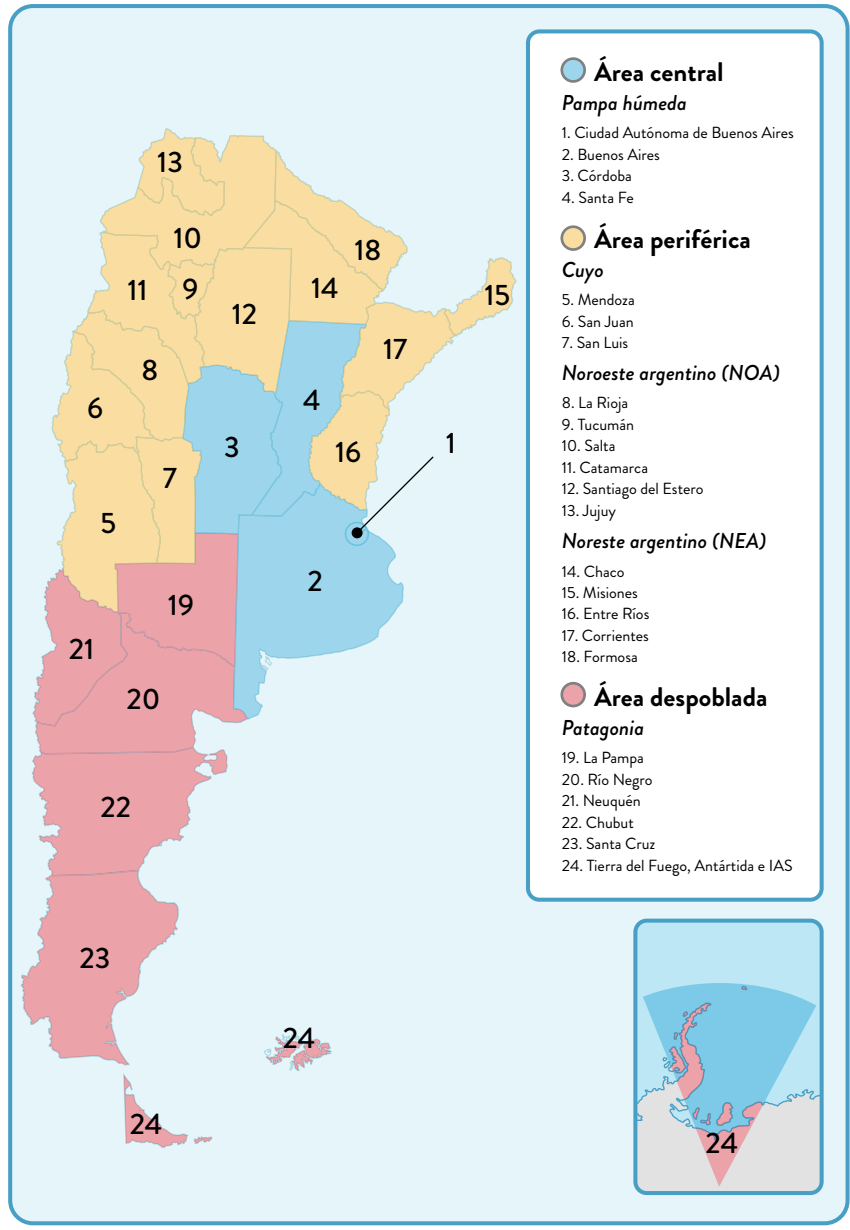
Existe una importante cantidad de trabajos que han conceptualizado las desigualdades y heterogeneidades regionales; varias de ellas agrupan a las veintitrés provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tres grandes áreas (figura 3.2):

- Provincias del área central: posicionadas sobre el centro-este del país (provincias pampeanas), se caracterizan por su abrumador peso relativo en términos de producto y población.
- Provincias del área periférica: comprende a las provincias de la franja norte del país y del centro-oeste (NOA, NEA y Cuyo) que se caracterizan por tener el menor tamaño relativo y menor nivel de ingreso per cápita.

3 La historiografía misionera habla de una “restauración” de su condición de provincia, la que, según se sustenta, se basa en el estatus de las misiones orientales durante la colonia y los primeros tramos del período nacional (Quaranta de Errecaborde, 2003).

- Provincias del área despoblada: posicionadas en el sur del país (Patagonia) se caracterizan por su baja densidad poblacional y un patrón de inversión y gasto público muy alto, remanente de políticas de ocupación, poblamiento y promoción económica en algunos casos todavía vigentes.

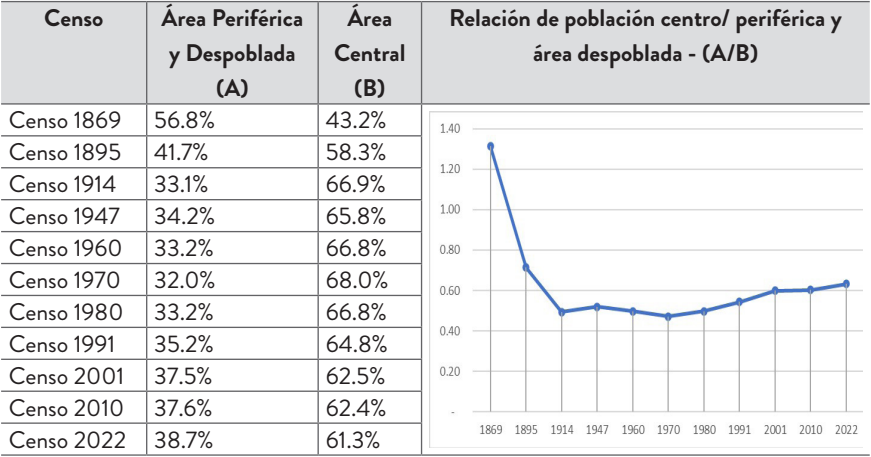
Figura 3.2
Áreas de la República Argentina



Fuente: Elaboración propia.

Un seguimiento de los censos nacionales permite hacer un monitoreo del surgimiento y consolidación de la nueva estructura demográfica del país. Hacia 1914 ya se evidencia la consolidación de una distribución de la población regional bajo un formato que sólo varió marginalmente desde ese momento hasta la actualidad (figura 3.3).

Figura 3.3
Población según censos nacionales 1869 a 2022
Áreas: Central y Periférica y Despoblada (1)
En porcentaje y relación entre ambas



Fuente: Elaboración propia a partir de Censos Nacionales.
Referencia: (1) Área central: Buenos Aires (provincia y ciudad), Santa Fe y Córdoba. Área periférica y despoblada: resto de provincias.

La asimetría territorial no sólo es una cuestión de paisaje o tamaño de superficie, sino que también alcanza el desarrollo relativo. Un indicador de su importancia está dado por las diferencias que se observan en el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita: la razón entre las jurisdicciones donde este indicador adquiere el mayor y menor registro es notoriamente superior en los países federales de América Latina que en los desarrollados países de Norte América.

Si realizamos el mismo ejercicio en términos de población, el clivaje es diferente, pero también en esta dimensión el caso argentino muestra ser muy dispar (figura 3.4).

Figura 3.4
Relación población y producto bruto per cápita
Brecha máxima entre estados de países federales de América (1)

País	Relación Producto per cápita			Relación Población		
	Provincias		Brecha	Provincias		Brecha
Argentina	Misiones	Tierra del Fuego	5,0	Tierra del Fuego	Pcia. de Bs. As.	92,2
México	Chiapas	Campeche	7.7	Colima	Estado de Mx	23,2
Brasil	Maranhao	Paraná	3,7	Roraima	Sao Paulo	69,8
Venezuela	Apure	Nueva Esparta	4,9	Amazonas	Zulia	25,9
EE. UU.	Mississipi	Nueva York	2,2	Wyoming	California	69,4
Canadá (2)	New Brunswick	Alberta	1.9	Prince E. Island	Ontario	92,2 ⁴

Fuentes: Argentina: Población (Censo 2022) y Producto (2022)⁵. México: Población (Censo 2020) y Producto (2022)⁶. Brasil: Población (Censo 2022) y Producto (2021).Venezuela: Población (Censo 2021) y Producto (2021)⁷. EE.UU.: Población (Censo 2020) y Producto (2023)⁸. Canadá: Población (Censo 2021) y Producto (2023)⁹.
Referencias: (1): No se consideraron distritos federales o capitales del país.
(2): En Canadá, no se consideraron territorios.

3.4. El marco constitucional

3.4.1. Las provincias en la Constitución Nacional

Como en todo país federal, el marco constitucional tiene como objetivo prioritario establecer un equilibrio virtuoso entre las atribuciones y el poder político y las responsabilidades administrativas de la Nación y las Provincias.

Un elemento crucial del equilibrio entre la Nación y las Provincias está dado por la participación institucionalizada de las últimas en el gobierno federal. Esta participación se hace efectiva a través del Senado de la Nación (artículo 44 CN). Los senadores son representantes de las autonomías provinciales y expresan en la Cámara la voluntad de estas.

Las potestades, la composición y la forma de elección de este cuerpo legislativo se establecen en un capítulo *ad hoc* de la Constitución. Originalmente, en

4 Sorprendentemente, Canadá y Argentina tienen la misma relación de población entre la provincia más y menos poblada.
5 Recuperado de: www.economia.gob.ar/dnap/economica.html.
6 Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.htm> /.
7 Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Estados_de_Venezuela_por_PIB_per_c%C3%A1pita
8 Recuperado de: www.bea.gov/sites/default/files/2024-09/stgdppi2q24.pdf.
9 Recuperado de: Statistics Canada. Tabla 36-10-0402-01. Producto interno bruto (PIB) a precios básicos, por industria, provincias y territorios (x 1.000.000).

la Constitución de 1853, el Senado tenía dos representantes por cada provincia “elegidos por sus legislaturas á pluralidad de sufragios” (artículo 42 de la Constitución de 1853). La reforma de 1994 elevó a tres ese número y estableció la elección directa de dos senadores por la mayoría y uno por la minoría. Si bien este cambio implica una más directa representación popular, es indudable que ha generado ciertas incapacidades de la Cámara Alta para representar los intereses de cada estado provincial.

Otro elemento central del orden federal está dado por el artículo 122 de la CN, que establece que las provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que se dan a sí mismas, elementos que constituyen la base de su autonomía. Esta cualidad provincial quedó definitivamente afirmada en la reforma constitucional de 1860, al suprimirse la aprobación de las constituciones provinciales por el Congreso Nacional y al derogarse el sometimiento de los gobernadores al juzgamiento de las autoridades nacionales.

Respecto de la organización provincial, el artículo 5 establece que su gobierno debe ser representativo y republicano, y dispone que las constituciones provinciales deben instituir un Poder Judicial independiente y un régimen municipal (que según el artículo 123 debe asegurar su autonomía – ver capítulo 4). Asimismo, se establece que la carta provincial no puede contradecir la Constitución Nacional, debiendo sostener los derechos, principios y garantías establecidos en la misma.

Los gobernadores no solo deben cumplir con el mandato de la Constitución Nacional, sino que, además de estar a cargo de las administraciones provinciales, actúan como agentes naturales del gobierno federal para garantizar el cumplimiento de la Constitución Nacional y de las leyes de jurisdicción nacional (artículo 128). En línea con este mandato de obediencia, el artículo 6 establece que el gobierno central puede intervenir una provincia en caso de incumplimiento (artículo 75, inciso 31¹⁰).

Reafirma esta centralidad del gobierno central el hecho de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación –una instancia del gobierno federal- sea la que tiene la potestad de laudar en litigios entre la Nación y las Provincias, así como en las querellas interprovinciales (artículo 116).

Para las administraciones provinciales es central el artículo 121, que reserva para ellas todo el poder que no hubieran delegado a la Nación, estableciendo así una suerte de subsidiariedad por parte de ellas. El poder provincial se reafirma con “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (artículo 124), atribución que tiene pocos ejemplos similares en el federalismo comparado y que ha suscitado debates entre especialistas.

10 También desalienta la posibilidad de instituir representantes federales en cada provincia, como es el caso de otras federaciones.

En cuanto a las potestades provinciales, el artículo 125 menciona: celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común; promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables; colonizar las tierras de propiedad provincial, fomentar la introducción y el establecimiento de nuevas industrias, entre otras.

Estas acciones se plantean dentro de un marco general de promoción del progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Algunos análisis han señalado el progresivo protagonismo que han venido asumiendo las Provincias en su rol de garantizar niveles mínimos de cohesión social a partir de su promoción económica y de derechos sociales. Otros autores, por el contrario, han remarcado algunos casos en los cuales los gobiernos provinciales han apelado al federalismo y la autonomía provincial para excusarse y justificar incumplimientos en estos aspectos (Etchichury, 2019).

3.4.2. Las constituciones provinciales

Como vimos –y es norma en toda federación– cada una de las provincias tiene el derecho (y la obligación) de dictarse una carta magna provincial, la que no puede contravenir los preceptos establecidos en la Constitución Nacional.

La estructura básica de las constituciones provinciales sigue un esquema que menciona explícitamente la autonomía provincial en un marco de la forma republicana de gobierno, la organización de los poderes respectivos, un catálogo de derechos y garantías individuales y un ordenamiento del régimen municipal.

Asimismo, muchas constituciones regulan el régimen electoral, el juicio político, la sanción de las leyes, la organización de la salud y la educación, algunos elementos de la administración pública, y la organización de organismos de control denominados mayoritariamente “Tribunales de Cuentas”. Crecientemente se observa la adopción de las llamadas figuras extrapoderes, como el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, o los Consejos Económicos y Sociales.

Más allá de estos rasgos comunes, las constituciones provinciales contienen prescripciones particulares y formatos diferentes, muchos de ellos resultantes de las tendencias prevalecientes al momento de su reforma¹¹.

Así, las constituciones reformadas durante los años sesenta suelen incluir capítulos dedicados a la gestión de las empresas o bancos provinciales, como el caso de Mendoza, que reglamenta el funcionamiento del banco provincial;

11 De más está decir que los procesos de reforma son complejos, impregnados de contenido político y de luchas partidarias. Esta situación se hace aún más crítica en los casos en que la reforma prevé cambios en la forma en que se distribuye el poder en el Estado: cláusulas de reelección, distribución de circunscripciones, forma de elección y/o número de representantes en la legislatura provincial, etc.

las reformadas a partir de los años ochenta contienen capítulos dedicados a la preservación del orden constitucional y defensa de los derechos humanos, como sucede en las de Chaco, San Juan y Río Negro. En las reformas de los 90 se consagran nuevos derechos, como los relacionados con la condición de consumidor de bienes y servicios en la Provincia de Córdoba, o los derechos al acceso de los beneficios de la ciencia y la tecnología, en las provincias de Tierra del Fuego, San Luis y Formosa. En línea de lo que venimos describiendo, es relevante notar una aceleración de las reformas constitucionales desde el retorno democrático, siendo pocas las provincias que no lo han hecho en los últimos cuarenta años.

También las constituciones reflejan particularidades regionales o provinciales: las de Mendoza y San Juan tienen una sección dedicada a la regulación del regadío e irrigación de las tierras provinciales; las de Río Negro o Chubut contienen disposiciones que reconocen los derechos de las poblaciones originarias; las de Misiones, Santiago del Estero y Formosa abordan la conservación y explotación racional del bosque nativo, y las de Chaco, Misiones y Formosa, el fomento de las cooperativas.

Varias provincias incluyen en su constitución reclamos o afirmaciones sobre derechos territoriales, por ejemplo la de Río Negro que reivindica “los territorios afectados por la errónea traza del meridiano 10° oeste de Buenos Aires, el paralelo 42° de latitud sur, el dominio sobre el Lago Nahuel Huapi, Isla Victoria e Islas sobre los cursos de los ríos Colorado, Neuquén y Limay”, o la de Santiago del Estero que reivindica “derechos inalienables que, por razones jurídicas, geográficas e históricas le corresponden sobre las aguas del Río Bermejo”.

Resulta sugestivo que, más allá de su denominación y de una referencia genérica a los límites provinciales en el artículo 2, la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur no haga mención a la usurpación por la fuerza de las Islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur por parte del Reino Unido de Gran Bretaña.

Son llamativas las inclusiones de elementos que no suelen frecuentar los textos constitucionales de otros países: por ejemplo, Misiones, incluye a modo de antecedente histórico, el “Reglamento Provisional” dictado por el general Manuel Belgrano el 30 de diciembre de 1810; la Constitución de Santiago del Estero establece que los símbolos provinciales son la bandera, el escudo, la escarapela y, como himno cultural, la chacarera “Añoranzas”; la Constitución de San Juan establece el “aliento” a la autogestión y la cogestión en las empresas.

Cabe señalar que, en los últimos años, se han reformado diversas constituciones provinciales, entre ellas la de Salta en 2021. Dicha reforma introdujo limitaciones a la reelección del gobernador, el vicegobernador y los legisladores, así como una innovadora restricción de diez años en el ejercicio de los jueces de la Corte de Justicia. En el año 2023 la Provincia de Jujuy avanzó en un proceso de reforma constitucional referida a las atribuciones del Poder Ejecutivo, la libertad de expresión y los recursos naturales. Finalmente, en 2024 se sancionó la reforma constitucional de la Provincia de La Rioja en la cual también se prevén

limitaciones en los mandatos de gobernador y vice, legisladores y jueces –como así también se introduce una novedosa renta básica universal entre otros derechos de “cuarta generación” y regulaciones sobre los bienes comunes naturales con diferencias notables respecto a la constitución jujeña.

Para finalizar cabe destacar que, al momento de la escritura de este texto, otras provincias están con procesos políticos de reforma, entre ellas las provincias de Santa Fe, Catamarca, Formosa y Tierra del Fuego.

Figura 3.5
Ciclos de reformas constitucionales

Ciclos constituyentes	Provincias
Sin reformas desde el retorno constitucional (1983)	Mendoza (1916) – Misiones (1958) – Santa Fe (1962)
Reformas previas a la reforma de la CN (1994)	San Juan (1986) – San Luis (1987)– Río Negro (1988) - Catamarca (1988) – Tierra del Fuego (1991)
Provincias que reformaron en la década de los 90	Buenos Aires (1994) - La Pampa (1994) - Chubut (1994) - Chaco (1994) - Ciudad de Buenos Aires (1996) - Santa Cruz (1998)
Provincias que reformaron entre el 2000 y el 2020	Córdoba (2001) – Formosa (2003) – Santiago del Estero (2005) - Neuquén (2006) – Tucumán (2006) Corrientes (2007) – Entre Ríos (2008)
Provincias que reformaron del 2020 en adelante	Salta (2021) - Jujuy (2023) - La Rioja (2024)

Fuente: Elaboración propia.

3.5. Poder Ejecutivo Provincial: constitución y administración pública

En el análisis de las Administraciones Públicas Provinciales (APP), vemos, centralmente, el segmento que depende del Poder Ejecutivo, más allá de que formalmente los Poderes Judicial y Legislativo -que describimos sucintamente más adelante- también puedan incluirse en una definición amplia de administración pública.

En el orden republicano de tipo presidencialista el Poder Ejecutivo es unipersonal, y en el caso que nos ocupa, está representado por el gobernador de la provincia. Desde el punto de vista administrativo, sus atribuciones son similares a las del Presidente de la Nación y, de igual manera, replican a escala provincial, su liderazgo personalizado. Algunos estudios han señalado que una parte del poder de los gobernadores en Argentina –particularmente en las provincias de la periferia- está asociado al gasto provincial per cápita en acción social y en empleo público (González, 2014).

Los gobernadores, mientras ejercen el cargo, no pueden ser enjuiciados; si alguno de ellos cometiera un delito –sea este federal o provincial– para ser juzgado debe ser previamente destituido de su cargo mediante juicio político

llevado adelante por la legislatura provincial. En el caso de que el delito implique ir contra la forma republicana de gobierno, puede ser desplazado de su puesto por una intervención federal (artículo 6 CN, ver sección 3.4).

En las elecciones provinciales se elige de forma directa¹² una fórmula compuesta por gobernador y vicegobernador. Este último tiene a su cargo dos responsabilidades básicas: a) reemplazar al gobernador temporalmente en caso de viaje o enfermedad y definitivamente en caso de renuncia, muerte, incapacidad, juicio político o destitución, y b) presidir la legislatura provincial (en las provincias con poder legislativo bicameral –ver sección 3.12– preside una de las dos cámaras)¹³.

Existen elementos constitucionales que condicionan el poder del ejecutivo provincial. Citamos brevemente algunos elementos al respecto:

- Un aspecto relevante es la posibilidad de reelección que, obviamente, limita o fortalece el poder del gobernador. En particular, veinte de las veinticuatro jurisdicciones admiten una reelección; dos no la permiten (Santa Fe, Mendoza), mientras que dos receptan la reelección indefinida (Formosa y Santa Cruz). Asimismo, la existencia o no de una segunda vuelta electoral también es un tema relevante, ya que en un escenario de fragmentación y dispersión política la segunda vuelta empodera al gobernador electo.
- El grado de autonomía y las funciones asignadas a los municipios también influyen en el poder del gobernador. Intendentes con alta capacidad de gestión pueden actuar como contrapesos del Ejecutivo provincial. En general, se considera que el cargo de mayor relevancia, después del gobernador, es el del intendente de la ciudad capital, dado su peso poblacional, visibilidad política y acceso a recursos económicos. No obstante, como señalan algunos estudios (Dosek y Varetto, 2023), la relación entre gobernadores e intendentes es más variada y compleja de lo que suele sostenerse en la literatura especializada (ver capítulo 5).
- El diseño del Poder Legislativo provincial también impacta en el equilibrio de poder. En términos generales, legislaturas con representación territorial –especialmente aquellas en las que los legisladores son elegidos en distritos municipales– tienden a tener mayor influencia que aquellas que seleccionan representantes en un distrito único provincial. Además, la unicameralidad o bicameralidad y la existencia de restricciones a la reelección legislativa pueden incidir en el grado de autonomía y fortaleza del Poder Legislativo (ver sección 3.12).

12 Dos constituciones provinciales preveían elección indirecta: Tucumán y Corrientes. Las crisis políticas que esta situación generó, llevó a que se realizaran reformas constitucionales que cambiaron este instituto por el de la elección directa.

13 Con la excepción de la Provincia de Misiones, en donde la constitución no asigna al vicegobernador lugar en el Poder Legislativo y establece que es parte del Poder Ejecutivo Provincial (artículo 119).

3.6. El organigrama de las Administraciones Públicas Provinciales (APPs)

3.6.1. El gabinete provincial

La conducción de las APPs se lleva adelante a través de un gabinete de gobierno, conformado por los ministros y los secretarios de rango ministerial. Sus miembros son, al menos de manera figurativa, el equipo de trabajo técnico-político que conduce la organización estatal.

Según el modelo de trabajo que establezca cada gobernador, en el gabinete provincial pueden participar –de manera más o menos rutinaria– otras autoridades, como por ejemplo el vicegobernador¹⁴, senadores y diputados nacionales o provinciales, asesores del gobernador, autoridades partidarias, directivos de empresas públicas, etcétera.

La idea de gabinete gubernamental remite a la existencia de un espacio en donde, en el más alto nivel, se discute y coordina la gestión estatal. Al mismo tiempo, y de forma inevitable, este espacio funciona como un ámbito de negociación y de operaciones mediáticas y políticas. Justamente por esta situación, es que algunos gobernadores lo reúnen muy esporádicamente, manteniendo una relación radial con cada ministro y trabajando con “mesas chicas” *ad hoc*, generales o sectoriales.

Por último, cabe señalar que, replicando más o menos fielmente la situación del ámbito nacional, varias provincias han adoptado la figura de Jefe de Gabinete de Ministros o Ministro Coordinador, que tiene como una de sus funciones principales la organización de las reuniones de gabinete, la preparación de su agenda y el seguimiento de las decisiones tomadas en su seno.

3.6.2. La estructura organizacional tipo

El organigrama provincial refleja las tareas básicas de la APP y los temas que, en cada período gubernamental, son considerados prioritarios. Para su análisis en la siguiente sección, los dividimos de acuerdo con las siguientes finalidades y funciones:

1. Gestión de los principales sistemas estatales: educación, salud, seguridad
2. Otras acciones primarias del Estado provincial: desarrollo social; obras y servicios públicos; cultura.
3. Administración de la hacienda pública; gestión presupuestaria, y relaciones financiero-fiscales con la Nación y los municipios provinciales.
4. Fomento del desarrollo económico: incluye funciones sectoriales como agricultura, turismo o minería, así como la promoción del empleo y el acceso a tecnología.

¹⁴ En la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la Constitución lo habilita expresamente a participar de las reuniones de gabinete (artículo 127).

5. Gestión política: acciones orientadas a la esfera política provincial, la articulación con otros poderes del Estado provincial, con la sociedad civil y el desarrollo de las relaciones intergubernamentales (RIG).

A largo plazo, puede decirse que ciertos ámbitos tienden a mantenerse con rango ministerial o equivalente, entre ellos: hacienda, los sistemas de salud, educación, seguridad, obra pública, desarrollo social y gobierno.

Sobre esta estructura básica, y en función de la relevancia que adquieren determinados temas en la agenda político-estatal, se crean nuevos ministerios, en muchos casos impulsados por el financiamiento proveniente del gobierno central.

Uno de los casos más ilustrativos es el del área de obras públicas. Durante la década de 1980, se consolidó como uno de los ministerios más poderosos. Sin embargo, en los años noventa, en pleno auge del ajuste estructural, la mayoría de las provincias la relegaron al rango o estatus de secretaría dentro del Ministerio de Economía, siguiendo el modelo de la APN. Con el cambio de milenio, la centralidad política y la disponibilidad de recursos la devolvieron a una posición predominante en el gabinete. No obstante, a partir de 2024, con el proceso de ajuste en la obra pública, volvió a ser tendencia la degradación de su jerarquía institucional.

Ejemplos como el comentado pueden extenderse a la proliferación de las denominadas “Secretarías de la Función Pública” en los años noventa –que luego se transformaron en “Gestión pública” y perdieron su objetivo central de ajuste fiscal–, las de derechos humanos a partir de 2003, las de ciencia y tecnología, ministerios de la mujer y de la economía popular, en el inicio de la segunda década del siglo XXI, las unidades dedicadas a la desregulación y ajuste estatal a partir del cambio de gobierno nacional en 2024, etcétera.

También hay variaciones de acuerdo con factores regionales o históricos propios de cada jurisdicción. Así, las provincias petroleras o mineras suelen tener una jurisdicción dedicada al tema; las provincias del NOA y Cuyo cuentan con organizaciones muy importantes dirigidas a la gestión de los recursos hídricos; las provincias que reciben flujos turísticos relevantes cuentan con una secretaría de rango ministerial o una agencia descentralizada destinada a promover y regular la actividad, etcétera.

Por último, hay casos de legitimación de políticas que son consideradas estratégicas por la propia provincia. Al respecto, la Provincia de Córdoba cuenta con una unidad dedicada a fomentar el desarrollo de la Región Centro; la Provincia de Jujuy ha estructurado una Secretaría de Lucha contra la Drogadicción y el Narcotráfico y la Provincia de Misiones, con fuerte presencia de cooperativas en el agro, sostiene desde hace décadas una importante unidad (en la actualidad con rango ministerial) dedicada al tema.

No podemos dejar de mencionar que la estructuración del organigrama posee una dimensión política muy relevante. Existe una ley no escrita que sostiene que los miembros del gabinete provincial son potenciales candidatos a legisladores provinciales o nacionales, lo que hace que, en mayor o menor medida,

algunos segmentos del organigrama provincial respondan a equilibrios políticos (y electorales) más que a elementos organizacionales.

La falta de una estrategia organizacional ordenadora, sumado a la proliferación de unidades y creciente peso de formas descentralizadas ha generado agudos problemas de coordinación, en un proceso similar al descrito en el caso de la Administración Pública Nacional (ver sección 2.6). Este panorama general reconoce algunos intentos de coordinación y articulación, casi todos ellos sostenidos por continuidades gubernamentales y liderazgos políticos potentes que van decantando en herramientas organizacionales.

3.7. Las principales unidades de la Administración Pública Provincial

A continuación, y siguiendo los cinco tipos destacados en la sección 3.6.2, se describirán, muy brevemente, la gestión de las principales unidades de la Administración Pública Provincial. Antes de ello, presentamos la participación presupuestaria de algunas funciones escogidas, como un indicador indirecto –no totalmente exento de posibles contenidos espurios– de su complejidad e importancia.

Destacamos el peso proporcional de los tres principales sistemas –educación, salud y seguridad– como así también, el gasto en servicios sociales. Se resalta el carácter relevante de la seguridad social –a pesar de que, como vimos en el capítulo 2, la mayor parte del gasto en esta función está concentrada en el Estado nacional– y de la deuda pública. En sentido contrario, es notable el carácter marginal del gasto en ciencia y técnica.

En lo relativo a “Servicios Económicos”, vale resaltar que no tiene su principal peso en las acciones de intervención económica –que describimos más abajo– sino en lo relativo a la obra pública –con mucho peso de las obras de transporte– y el subsidio de servicios públicos.

En lo que respecta a la “Administración Gubernamental”, se incluyen principalmente las transferencias a municipios, toda la estructura ministerial del Poder Ejecutivo y las erogaciones de los otros poderes de gobierno (Judicial, Legislativo, extrapoderes) (figura 3.5¹⁵).

15 En esta y en las siguientes figuras, como base para ajustar los datos presupuestarios al PBI se tomaron datos del Ministerio de Economía que asignó al PBI argentino a precios de diciembre de 2023 la suma de \$ 189,079.49 miles de millones. Recuperado de: www.argentina.gob.ar/noticias/en-diciembre-el-gasto-primario-del-sector-publico-nacional-se-redujo-62-interanual-en.

Figura 3.6
Ejecución presupuestaria consolidado 24 jurisdicciones.
Administración Pública no Financiera, selección de funciones escogidas, año 2023

Concepto	% PBI	Total
Educación y cultura	4.4%	25.6%
Salud	1.9%	10.9%
Seguridad	1.6%	9.6%
Seguridad social	2.2%	12.8%
Servicios Sociales (1)	1.5%	8.6%
Ciencia y técnica	0.0%	0.1%
Deuda Pública (intereses y gastos)	0.4%	2.1%
SERVICIOS ECONOMICOS	1.4%	8.4%
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	3.8%	22.0%
TOTAL	17.1%	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal Provincial¹⁶.

Referencia (1): Comprende Promoción y asistencia social, Trabajo, Vivienda y urbanismo, Agua potable y alcantarillado y Otros servicios urbanos.

3.7.1. Los principales sistemas estatales: educación, salud, seguridad

La gestión de las funciones de salud, educación y seguridad requieren de unidades organizativas de gran complejidad –tales como hospitales, escuelas, comisarías– instaladas en una amplia extensión geográfica. Cada una de estas funciones se despliegan alrededor de sistemas que tienen lógicas propias y funcionan bastante aislados del resto de la gestión provincial.

Se trata de burocracias consolidadas que consumen el grueso del gasto público e involucran a la gran mayoría del personal de las APP (figuras 3.5 y 3.6). En el análisis global de los tres niveles de la administración pública argentina, puede decirse que la gestión de estos tres sistemas es el mayor desafío organizacional.

A continuación, presentamos un análisis esquemático de cada una de estas tres funciones. Cabe señalar que, por razones de espacio, este abordaje no profundiza en las importantes diferencias existentes entre las distintas provincias

3.7.1.1. El sistema educativo

El sistema educativo, generalmente estructurado en torno a un ministerio de educación provincial, representa la función de mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal. La actividad estatal se orienta a garantizar la oferta educativa pública en sus distintos niveles –educación inicial, primaria, secundaria, técnica, superior no universitaria, rural, para adultos y educación especial–, así como a regular y supervisar la oferta educativa privada.

16 Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>.

Durante las décadas de 1960 y 1970, comenzó el proceso de transferencia de escuelas y colegios desde la órbita nacional a las provincias, un ciclo que se completó a principios de los años noventa, cuando prácticamente no quedaron establecimientos bajo la égida nacional. Estos traspasos implicaron un aumento significativo en la matrícula y en la cantidad de instituciones a cargo de las provincias, pero no siempre fueron acompañados por la planificación, preparación y financiamiento adecuados. Como resultado, el sistema educativo se fragmentó y las desigualdades se profundizaron. A esto se sumaron los efectos de los cambios ocurridos en las últimas décadas, marcados por procesos de polarización social y el aumento de la población en situación de vulnerabilidad.

Esto ha dejado instalado un escenario educativo muy complejo donde los objetivos de gestión (por ejemplo, garantizar a todos los ciudadanos una educación de calidad) muchas veces pierden prioridad frente a otros dirigidos a mantener la gobernabilidad del sistema y a hacer tareas vinculadas a la contención social¹⁷.

Desde la perspectiva de la administración del sistema, una de las funciones clave está relacionada con la designación de personal docente (ver capítulo 6). Durante los años noventa, estos estatutos fueron criticados por su rigidez, pero en la actualidad existe cierto consenso en considerarlos un elemento crucial para que en el sector no prime la arbitrariedad en el nombramiento y gestión de personal, como ocurre el escalafón administrativo¹⁸.

Más allá de una modalidad de gestión centralizada, la gran cantidad de establecimientos educativos que existe en cada provincia hace que los directores se constituyan en un factor clave en el desempeño de cada escuela. El instrumento más importante para articular el circuito del ministerio con el de la gestión de cada uno de los establecimientos es la red de supervisores, encargada de hacer un seguimiento *in situ*, que tiende a ser más débil cuando se trata de institutos localizados en zonas alejadas o marginales.

Un elemento para destacar es la debilidad de la dimensión administrativa de la gestión escolar. Si bien puede haber excepciones, no se han difundido en el ámbito administrativo de cada escuela el desarrollo de herramientas organizacionales apoyadas en información básica de planteles docentes, alumnos, costos, rendimientos, infraestructura.

Dentro del área central del ministerio, suelen existir unidades de planificación estratégica encargadas de definir los contenidos curriculares, las estrategias de formación docente y el diseño y coordinación de programas. Sin embargo, estas unidades suelen carecer del poder necesario para cumplir eficazmente su misión. En consecuencia, y debido a la debilidad tanto de estas instancias

17 Estos temas fueron tratados sucintamente en la sección 2.7.5.

18 La institucionalización no alcanza al personal auxiliar (porteros, personal de maestranza y mantenimiento, etc.) que se realiza normalmente por vías de excepción.

como de las direcciones a cargo de los distintos niveles educativos, las oficinas administrativas centralizadas –como las de personal y presupuesto– terminan asumiendo un rol predominante, funcionando como mecanismos de control y garantizando la gestión cotidiana de todo el sistema.

Un elemento a tomar cuenta es el importante número de programas de apoyo educativo, muchas de ellas cogestionadas con el Ministerio de Educación de la Nación. Se trata de decenas de equipos de trabajo que responden a objetivos de fomento de ciertas actividades (por ejemplo, la lectura), de apoyo a segmentos sociales más vulnerables (becas, nutrición escolar), de desarrollo de una temática en particular (educación física), de fortalecimiento institucional (a nivel ministerial o escolar), de apoyo y complemento de la formación docente, entre otros. La coordinación de acciones entre Nación y Provincia en este aspecto se encuentra condicionado por la orientación de las políticas económicas. En contexto de ajustes este tipo de programas suelen ser interrumpidos y financiados por recursos provinciales propios, dependiendo de las capacidades de cada Provincia, lo que ocasiona un aumento en los niveles de desigualdad ya existentes entre jurisdicciones.

En distintos momentos se ha señalado que estos programas de apoyo desvían la atención del sistema educativo respecto de sus problemas centrales. Desde la perspectiva organizacional que adoptamos en este texto, resulta igualmente relevante que dichos programas incorporan tanto componentes pedagógicos como exigencias administrativas de cumplimiento obligatorio para su acceso, lo que genera dificultades adicionales en la gestión. Esto se traduce en una sobrecarga de tareas –como la recopilación de información– y en la aparición de segmentos transversales de excesiva sofisticación, especialmente cuando los programas cuentan con financiamiento de organismos internacionales, dentro de administraciones que, en general, operan con recursos sumamente limitados.

Para agregar complejidad a todo lo dicho, el análisis del sistema educativo no puede dejar de considerar las transformaciones tecnológicas ocurridas en las últimas décadas. Estas desafían tanto las estrategias pedagógicas, como también invitan a repensar qué tipo de conocimiento es necesario transmitir.

3.7.1.2. La salud en las provincias

Como vimos en la sección 2.7.6, el sistema de salud argentino se organiza de manera tripartita: estatal, de obras sociales y privado. En el caso del primer subsistema, las provincias son, por mucho, la principal instancia encargada de la gestión.

Como en los casos de educación y seguridad, un dato insoslayable es la amplia presencia territorial; casi no hay ciudad, pueblo o localidad que no tenga mínimamente una sala de atención primaria de la salud, a lo que debe agregarse

la red de agentes sanitarios encargada de realizar trabajo territorial¹⁹. De todas formas, más allá de la importancia del accionar de estos agentes, la mayor parte de los recursos del sistema salud –personal, financieros, administrativos, de infraestructura, entre otros– se destina a la gestión de la red de efectores públicos, estructurada sobre un modelo de atención desconcentrado territorialmente en diferentes zonas sanitarias (que varían entre tres y once según la provincia).

Cada zona sanitaria suele tener tres niveles. El primero está dado por el hospital cabecera de zona, lugar donde residen las autoridades zonales, que suelen ser las mismas que las del hospital en cuestión. Este hospital hace de referencia y fija las políticas sanitarias para la red de efectores de salud que cubren las respectivas poblaciones objetivo.

Un segundo cordón lo conforman hospitales de menor complejidad ubicados en las ciudades y localidades secundarias de cada zona; sobre ellos, huelga decirlo, está la mirada de las autoridades locales, que presionan al gobierno provincial en pos de su fortalecimiento. No debe perderse de vista que, en la mayoría de estas localidades intermedias, el director del hospital suele ser uno de los personajes clave de la vida social y política local.

El tercer cordón lo conforman los centros o unidades de atención primaria de la salud: una amplia red de unidades dispersas por todo el territorio de cada zona, que se encargan del primer contacto de la ciudadanía con la red hospitalaria. Según la conformación del equipo de trabajo de cada APS será su capacidad de atención; muchas veces estas unidades solo cuentan con agentes sanitarios y una enfermera; siendo el elemento diferenciador clave la presencia de un médico. En los poblados más alejados, garantizar la presencia médica –aunque sea parcial, como un día a la semana– requiere de grandes esfuerzos. Las comunidades suelen recurrir a estrategias como la oferta de mejores sueldos, el pago de transporte o incluso la contratación de familiares para asegurar la atención médica.

Cabe señalar que, en varias provincias –como Córdoba o Buenos Aires–, los APS dependen de los municipios, lo que profundiza la tendencia de este segmento a conformar una especie de sistema paralelo, caracterizado por una menor articulación con los centros hospitalarios de la que sería deseable. Justamente, una parte importante de las recomendaciones dirigidas a optimizar el sector se dirigen a fortalecer este segmento de APS y a coordinar más estrechamente su accionar con el resto del subsistema.

La tendencia a la concentración de población alrededor de la capital provincial hace que la zona sanitaria que la contiene sea, por mucho, la más

19 Los agentes sanitarios trabajan principalmente en las unidades de atención primaria de la salud. La principal diferencia que tienen con el personal de la red hospitalaria es que ellos trabajan de manera proactiva, mientras que los segundos lo hacen principalmente a partir de la demanda espontánea de la población.

importante. En ella suele estar situado el hospital provincial de máxima complejidad, elemento clave de todo el subsistema de salud provincial.

Estos hospitales cuentan con múltiples servicios especializados para la atención ambulatoria, internación y emergencias, la administración del parque de ambulancias, infraestructura edilicia, tecnología instrumental y otras áreas logísticas como la morgue, la farmacia y la disposición de residuos patológicos. A ello se suma el manejo de un personal muy diverso (médicos, profesionales paramédicos, técnicos en gestión y mantenimiento de aparatología médica, enfermeros, auxiliares, camilleros, choferes, mucamas, personal de maestranza, administrativos, entre otros), la logística hotelera de internación (lavandería, comida, limpieza, operaciones de desinfección y esterilización), el sistema de facturación y cobro a obras sociales, aseguradoras de riesgo de trabajo o de pacientes, y la participación de otros actores como cooperadoras, fundaciones, universidades, centros de investigación. Puede decirse que, desde la perspectiva organizacional, el principal hospital provincial es la unidad más compleja que puede encontrarse en la respectiva APP.

En rigor de verdad, esta complejidad cruza a todo el sector, que se distingue por el alto grado de profesionalización de sus empleados, su diversidad, la naturaleza de sus funciones que suelen implicar una alta autonomía, como así también, un importante poder gremial, que no solo está en los sindicatos y colegios médicos, sino que se extiende a laboratorios y a oferentes de tecnología médica.

El área central de los ministerios de salud provinciales tiene como principal objetivo conducir la red de efectores del subsistema público, establecer su modelo de atención y gestión y definir las prioridades sanitarias. Asimismo, se encarga de llevar las estadísticas del sector, el abastecimiento de insumos y medicamentos e infraestructura hospitalaria, así como también una serie de oficinas dirigidas a la gestión administrativa y –salvo en contados casos de descentralización hospitalaria– la contratación de todo el personal que depende del ministerio.

También suelen existir áreas especializadas en problemáticas complejas como rehabilitación, accidentología, tratamiento de adicciones, prevención y respuesta a catástrofes, entre otras. Los ministerios de salud ostentan un poder de policía en lo atinente al control bromatológico de los alimentos, a la fiscalización del ejercicio profesional y de las prestaciones del subsistema privado y de obras sociales, y de salud en el trabajo.

Merece especial atención la gestión de las obras sociales provinciales, un aspecto central en la organización del sistema de salud de cada provincia. En este caso, se trata de una entidad que, en el día a día, se dedica fundamentalmente a la administración de recursos financieros –provenientes de los sueldos de los trabajadores estatales y destinados a los servicios que brinda– y a la auditoría médica. En términos de planificación, su principal desafío es alcanzar un equilibrio óptimo entre responder a las presiones para ampliar prestaciones y padrón de beneficiarios, por un lado, y las posibilidades económicas de la organización, por otro.

Es importante remarcar el importante esfuerzo organizacional hecho por el sector salud en las últimas décadas. La idea de profesionalizar la administración de la salud, de autonomizarla con respecto a la gestión médica, pero articularla con la planificación asistencial, ha tenido un impacto muy favorable en la gestión hospitalaria. Como en el resto del Estado, el punto débil de estos avances está en la coordinación intra e interministerial.

Para concluir la sección, es pertinente reafirmar lo expuesto en el capítulo nacional sobre el rol del subsistema público durante la pandemia de COVID-19: en ese contexto, el sistema hospitalario de cada provincia enfrentó una presión extrema y respondió de manera extraordinaria²⁰.

3.7.1.3. El sistema de seguridad

El sistema de seguridad comprende, básicamente, el desarrollo de tres funciones:

1. Las políticas provinciales en materia del orden público, seguridad de las personas y de sus bienes y prevención de los delitos;
2. La prestación del auxilio de la fuerza pública a los tribunales de justicia, autoridades y funcionarios; y
3. La gestión del servicio penitenciario.

Con respecto a estas funciones, la tarea es desplegada por dos escalafones militarizados: el de la policía y el del servicio penitenciario provincial. El primero de ellos, al igual que en los casos de salud y educación, se caracteriza por su presencia en todo el territorio provincial a través de una red de comisarías y seccionales.

Históricamente, la función seguridad se desplegaba en la órbita del Ministerio de Gobierno, con una conducción política que sobrenadaba superficialmente una burocracia consolidada y muy vertical, con lógicas internas difíciles de desentrañar para quienes no habían pasado suficiente tiempo en ellas. Ello hacía que el poder político, salvo situaciones puntuales, diera amplia autonomía a personal emergente de la propia policía y del servicio penitenciario.

Esto cambió hacia mediados de los años noventa, cuando las encuestas comenzaron a reflejar que la seguridad se convertía en una de las principales preocupaciones de la población. Este fenómeno coincidió con diversos episodios de violencia institucional por parte de las fuerzas policiales –como casos de gatillo fácil y maltrato a detenidos y demorados–, con las dificultades para contener el

20 Esta respuesta no fue gratuita: la cifra de fallecidos superó largamente los 500 trabajadores de la salud, y los datos oficiales establecen que aproximadamente el 15 % del personal de salud fue contagiado. Ver al respecto <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/coronavirus-en-argentina-por-el-virus-murieron-al-menos-588-trabajadores-de-la-salud/>; <https://www.infobae.com/politica/2021/03/21/a-un-ano-del-inicio-de-la-pandemia-hubo-casi-500-muertos-y-mas-de-78000-casos-entre-el-personal-de-salud/>.

aumento de los índices de criminalidad²¹ y con la reiterada detención de agentes policiales involucrados directamente en el crimen organizado.

Se produjo así una ola de reformas en la gestión de los sistemas de seguridad provinciales, con una creciente apropiación del tema por parte de especialistas y la construcción de una jurisdicción específica para tratar el tema, generalmente bajo el nombre de Ministerio de Seguridad. Sin embargo, tal profesionalización no ha podido mostrar resultados reconocidos, ni ha decantado en herramientas de actuación que tienen consenso, como es el caso de la gestión de salud.

Simplificando en extremo, podría decirse que existen dos modelos de respuesta a la creciente atención que se le da a la función de seguridad; uno que pone el foco de atención en la construcción de capital social colaborativo entre los vecinos, la prevención del delito a partir de operar sobre la cuestión social y en el respeto a los derechos humanos (conocido como modelo garantista), y otro que pone el énfasis en la punición de delincuentes, el endurecimiento de penas y una mayor autonomía en el accionar policial (conocido como mano dura).

No es difícil deducir que ambos abordajes inducen patrones de gestión contrapuestos; en uno de ellos se establece el eje en la tarea de articulación social y y la presencia de personal uniformado, mientras que en el otro se profundiza el carácter militarizado de la fuerza policial y se busca su eficiencia como represores del delito.

Con puntos de contacto con el tema anterior, en los últimos años ha estado en cuestión el papel que debe ocupar la policía ante la protesta social o política. En el caso de los modelos “garantistas” se ponen en primer lugar el derecho a peticionar a las autoridades y la comprensión de una situación sociopolítica explosiva que se busca encauzar a través de la protesta. En el caso de la “mano dura”, se prioriza la ejemplaridad y la necesidad de mantener el orden público.

Más allá de que estos temas continúan en debate, existe consenso acerca de la necesidad de una formación más completa y una creciente profesionalización de las fuerzas de seguridad, como así también, de un mejor aprovechamiento de las tecnologías disponibles y de un mayor control político y ciudadano sobre ellas.

Para finalizar esta sección, cabe destacar otras funciones que suelen estar ligadas al área de seguridad, como la defensa civil, el patronato de liberados, la red de comunicaciones estatales, los asuntos internos de la policía –este último, de gran trascendencia debido a los múltiples casos que han vinculado a efectivos policiales con actividades delictivas–, entre otros.

21 Más allá de este crecimiento, los índices de criminalidad del país se encuentran, por mucho, entre los más bajos de América Latina.

3.7.2. La gestión de las finanzas públicas

El área de Hacienda es la encargada de gestionar los recursos provinciales y de habilitar los créditos correspondientes al gasto de cada jurisdicción. Abordaremos estos temas desde el punto de vista presupuestario en la sección 3.8.

En términos de gestión, las áreas de hacienda cuentan con sofisticados programas administrativos, en cierta medida afines al Sistema Nacional SIDIF (ver capítulo 2), que permiten la interconexión y el acceso a información financiera actualizada de todas las dependencias. Estos sistemas operan sobre la base del presupuesto aprobado por la legislatura, por lo que, en teoría, el área de hacienda se limitaría a una función contable en la asignación de recursos. Sin embargo, en la práctica, salvo en el caso del pago de la nómina salarial, todos los libramientos pueden estar sujetos a negociaciones.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que no siempre es posible prever las necesidades de gestión en el presupuesto y frente a urgencias coyunturales resulta necesario ajustar el gasto en otros sectores para responder a las nuevas exigencias surgidas. Además, los presupuestos tienden a estar sobregirados, ya que resulta más fácil ir reacomodando partidas con el correr del ejercicio que rechazar pedidos de legisladores en ocasión de su aprobación.

Especialmente, en las etapas de restricción de recursos, el área de Hacienda funciona como ordenador del conjunto, tomando *a priori* todos los pedidos y luego liberando partidas de acuerdo con lo que se decida en el más alto nivel político. En esa mesa chica, el peso de la propia área de Hacienda es directamente proporcional al desequilibrio fiscal provincial; cuando el mismo es importante, su poder puede equipararse al de un primer ministro.

En estos escenarios se suele generar una situación disfuncional en donde buena parte de los recursos políticos y de gestión de cada área –que por cierto no sobran– no se utilizan para llevar adelante las tareas sustantivas, sino que se aplican a las complejas gestiones que son necesarias para obtener recursos. Una de las razones por las cuales actores sectoriales presionan por diferentes estrategias descentralizadoras o de manejo de cuentas propias tiene que ver, justamente, con eludir este seguimiento.

3.7.3. Las áreas que fomentan el desarrollo económico

Los procesos de reforma llevados a cabo en los años noventa redujeron sustancialmente las tareas de fomento y regulación económica que llevaban a cabo organismos nacionales. Ante dicha situación las provincias fueron tomando algunas responsabilidades en el tema.

En el nuevo milenio, con las políticas de revalorización del intervencionismo estatal, se produjo una proliferación de unidades dirigidas a la promoción productiva, generándose incluso ministerios sectoriales, tales como Agricultura, Minería o Turismo. De más larga data son las agencias de fomento del

comercio exterior que, centralmente, persiguen abrir nuevas plazas para los productos locales y facilitar el acceso de pequeños y medianos productores a mercados de exportación.

Cabe destacar que en el despliegue de las políticas de fomento económico suelen surgir tensiones interprovinciales, originadas en la búsqueda de aprobación (o sostenimiento) de regímenes promocionales por parte del gobierno nacional, como por la competencia por lograr que agentes económicos localicen (o relocalicen) sus inversiones en el territorio propio.

Con todo, el impacto concreto de estas unidades es tema de debate: la mayoría de los analistas sigue considerando que los trazos gruesos de la economía regional están signados por políticas de la Administración Nacional y por el encuadre que esta fija al capital privado. Ocasionalmente, algunos agentes económicos logran incidir en este marco general definido por la Nación, pero lo más habitual es que los actores regionales no accedan directamente a ese ámbito y orienten su poder de lobby hacia las provincias, buscando que estas intercedan ante el gobierno nacional. En consecuencia, las acciones de fomento económico provincial tienen un impacto limitado, funcionando más bien como un complemento pasivo de las directrices establecidas por el gobierno central.

El contexto vigente al momento de redactar estas líneas (año 2025), caracterizado por la preeminencia de políticas de ajuste fiscal y un renovado giro hacia las ideas pro-mercado, sugiere que las unidades orientadas al fomento del desarrollo económico tenderán a perder relevancia, incluso en su rol subsidiario del accionar nacional.

3.7.4. Áreas que operan sobre la esfera política

Este punto abarca una serie de unidades vinculadas con organismos de la sociedad civil, los medios de comunicación y las redes sociales. Incluye, además, unidades que establecen relaciones formales e informales con la Nación, los partidos políticos, la legislatura, el Poder Judicial y los municipios. En los últimos años, a esta lista se ha sumado un importante desarrollo de acciones por parte de los gobiernos provinciales en el ámbito internacional, lo que se conoce como “paradiplomacia”.

Las unidades clave en la gestión de la coyuntura política suelen ser el Ministerio de Gobierno y la Secretaría General de la Gobernación, a los que se añade el ministro coordinador o jefe de gabinete de ministros, cuando este cargo existe.

En general, desde la cartera de gobierno se suelen desarrollar tareas vinculadas en mayor medida con la cara pública –gestionando la relación con las fuerzas vivas²², con los municipios, la legislatura y el Poder Judicial–, mientras

22 Así se suele denominar a los actores políticos poderosos de la sociedad civil, sean éstos sociales, políticos, económicos, gremiales.

que la Secretaría General de la Gobernación se ocupa de los temas para los que se necesita un operador de confianza.

Adicionalmente a estas gestiones políticas, estas áreas suelen tener funciones estrechamente vinculadas a su quehacer como es el caso de las de legal y técnica, prensa, ceremonial, asesoría letrada, escribanía de gobierno, logística para el movimiento del gobernador, equipos de asesoría para temas puntuales, entre otros.

Por lo general, estas áreas no requieren grandes contingentes de personal ni cuentan con una gran cantidad de unidades; sin embargo, algunas de ellas pueden disponer de un presupuesto considerable, como es el caso del área de prensa y de aquellas encargadas de gestionar las redes oficiales y paraoficiales. Su baja complejidad organizacional no debe confundirnos con respecto a su importancia: suelen ser las que tienen mayor influencia a la hora de fijar el rumbo estratégico del gobierno provincial.

3.7.5. Otras funciones relevantes de las APP

Sin la complejidad organizacional ni el peso presupuestario de las funciones de salud, educación y seguridad, existen otras oficinas que desempeñan un rol relevante en la esfera organizacional de las APP. A continuación, se describen dos de ellas –Desarrollo Humano y Obras Públicas– debido a las características especiales de los procesos que se desarrollan en cada una.

3.7.5.1. Las oficinas de Desarrollo Humano, Bienestar o Asistencia Social

Las áreas de acción social se encuentran entre las unidades más valiosas en el ámbito político, ya que constituyen la clave de la política territorial. Esta importancia hace que sea común que el trabajo de otras unidades se vea influenciado y/o contaminado por este perfil. Un ejemplo de ello es la utilización de camas hospitalarias para albergar a población en tránsito o sin vivienda, o el uso de escuelas como espacios de asistencia social. También se observa en programas ambientales que, en muchos casos, están más orientados a la asistencia de poblaciones vulnerables que a la protección del sistema ecológico, entre otros.

Al igual que en el ámbito nacional, aquí se combina un alto compromiso social con el uso clientelar de los recursos. La tarea se lleva a cabo en un marco de baja institucionalización, lo que responde, entre otros factores, a que la actividad está segmentada en torno a programas coordinados desde la instancia nacional. Esto provoca que la vinculación con la APP e incluso con el Ministerio al que pertenece, sea frágil.

De manera similar a lo que ocurre a nivel nacional, la informalidad y la fragmentación se ven potenciadas por el hecho de que buena parte de su despliegue se realiza en alianza con terceros, tanto estatales (escuelas, comisarías, centros sanitarios u hospitales, o a través de acuerdos con municipios) como no estatales (ONGs, agrupaciones y/o asociaciones vecinales, sindicatos, partidos políticos, escuelas privadas, etc.). Estas vinculaciones suelen ser complejas,

especialmente debido a los límites difusos con respecto a las responsabilidades de cada sector y a las disputas por capitalizar políticamente cada actividad.

También influye el hecho de que, tal vez, sea el segmento de la APP cuyo personal tiene un encuadre más débil en la cultura organizacional estatal. Si bien, esto no es unilateralmente negativo –permite construir una poderosa identidad misional– la alta presencia de cuadros territoriales captados desde las organizaciones sociales y políticas, dificulta una inserción más consolidada en la Administración Pública y facilita distintos tipos de desvíos.

3.7.5.2. Las obras públicas

El área de obras públicas se encarga principalmente de la infraestructura básica, la vivienda social y las inversiones en servicios urbanos, en coordinación con los municipios. Por infraestructura básica se entiende la construcción y mantenimiento de la red provincial de caminos, centrales eléctricas, obras hidráulicas, drenaje y canalización de vías de agua, control de inundaciones, entre otras. Muchas veces, estas obras complementan o se articulan con grandes infraestructuras construidas y gestionadas por la APN²³.

Otra dimensión importante de las obras provinciales remite a la construcción y promoción de la vivienda social, muchas veces a partir de programas con financiamiento nacional. Por último, las provincias suelen encargarse de las redes de distribución de agua, gas y electricidad y otros servicios urbanos en articulación con los municipios, en el marco de la planificación urbana (ver capítulo 4, en particular, la sección 4.7.1). En este punto, destacamos que las obras de construcción y mantenimiento relacionadas con salud, educación, seguridad y justicia suelen desplegarse en los respectivos ministerios temáticos, sin participación del área de obras públicas.

Como vimos, estas áreas redujeron su importancia como parte del ajuste estructural desarrollado durante los 90. Luego de la crisis de 2001 esta situación se revirtió, recuperando niveles de inversión estatal de la etapa desarrollista y de los 90. Volveremos al tema en la sección 3.10.2, cuando analicemos el gasto de capital.

Es de hacer notar que en los últimos tiempos han cambiado las modalidades de gestión en comparación con lo que sucedía durante los años sesenta y setenta del siglo pasado. Hay una participación creciente de empresas privadas en la realización de las obras, mientras que el Estado –anteriormente activo ejecutor, sobre todo en infraestructura de menor envergadura– cumple prioritariamente tareas de contratación y fiscalización de tareas.

Ello se vio reflejado en la reducción del personal en las unidades estatales que asumían estas tareas. El caso más notorio es el de las Direcciones de

23 Por ejemplo, las Direcciones Provinciales de Vialidad, que gestionan las rutas provinciales, con la Dirección Nacional de Vialidad, encargada de las rutas nacionales.

Arquitectura, que solían ser las unidades de nivel de dirección con mayor cantidad de empleados de toda la APP.

Además de la disminución de personal, es menester destacar uno de los cambios relevantes del perfil estatal: la reducción sustancial de personal de tipo obrero en las APP. En este sentido, ya no son necesarias estructuras con una gran proporción de personal de obra y su correspondiente cadena de supervisión. En la actualidad, las áreas de obras públicas se componen mayoritariamente de cuadros técnicos –jurídicos, contables e ingenieriles– capaces de realizar complejas contrataciones y licitaciones, y los controles de obra correspondientes.

Aprovechamos el análisis que venimos desarrollando para señalar que estos cambios también afectaron al personal de maestranza y limpieza en todo el Estado, el cual, en la mayoría de los casos, fue tercerizado. La casi desaparición del empleo obrero y de maestranza ha llevado a que las APP se conviertan hoy en lugares donde el personal administrativo y profesional es ampliamente mayoritario, con todos los efectos organizacionales y sociológicos que esto conlleva²⁴.

3.7.5.3. Otros ámbitos estatales

Resta por analizar una cantidad significativa de unidades, ya que es difícil encontrar una temática de interés en la sociedad provincial que no tenga su contrapartida en el organigrama estatal. Algunas de ellas parecen comenzar a consolidar un perfil propio, como las áreas de Ciencia y Técnica, Cultura, Ambiente y Derechos Humanos, por citar las que a los autores les parecen más notorias en este sentido. Habrá que ver si, con el tiempo, esta especificidad se desarrolla. Para el resto de las oficinas, suele ser más importante el perfil burocrático general de la provincia que la especificidad otorgada por la función.

3.8. Las empresas provinciales

Las provincias poseen las prerrogativas jurídicas necesarias para la creación de empresas públicas. Bajo esta potestad, los Estados provinciales estuvieron a cargo de diversos tipos de empresas, la mayoría de las cuales fueron creadas durante la ola desarrollista de los años sesenta y principios de los setenta: hoteles de turismo, casinos, terminales de ómnibus, compañías de aeronavegación, entre otras.

Otras empresas quedaron bajo potestad provincial a partir de procesos descentralizadores llevados a cabo por el gobierno central (como fue el caso de la empresa Obras Sanitarias de la Nación, transferida a las provincias durante los años setenta), y casi todas ellas también operaron las empresas de

²⁴ Por ejemplo: el reclutamiento del empleo público provincial se realiza principalmente entre las clases medias.

distribución urbana de electricidad. En la segunda mitad de los noventa, y bajo la influencia de políticas nacionales, se produjo la privatización, concesión y/o cierre de casi todas las empresas provinciales. Una excepción estuvo dada por la transferencia de algunas empresas al ámbito provincial (como ocurrió con algunas líneas ferroviarias regionales), en el marco del capítulo descentralizador de la reforma neoliberal. Sin embargo, se trató de un fenómeno limitado (Yañez, 2023).

Merecen un párrafo aparte las empresas que conformaban la banca oficial provincial (BOP), y dentro de ellas, es necesario distinguir al Banco de la Provincia de Buenos Aires, el más antiguo del país y una de las instituciones financieras con mayor nivel de depósitos y número de sucursales, del resto. Los bancos provinciales, por definición agentes financieros de sus respectivos Estados, desempeñaron un papel fundamental como promotores de las economías regionales, siendo en muchos casos el único oferente bancario para los eslabones más débiles de las cadenas productivas. Con la crisis que se desató a mediados de los años setenta y las sucesivas explosiones de 1981, 1985, 1989-1990 y 1994-1995, la BOP fue sobreutilizada como herramienta de auxilio financiero, quedando en varias ocasiones al borde de su desaparición. En particular, durante la segunda mitad de los noventa, el Ejecutivo Nacional favoreció la asistencia a las entidades en crisis a cambio de avanzar en su privatización.

Luego de la crisis del 2001, y en el marco de la revalorización del papel de las empresas públicas, se da un nuevo proceso de creación y desarrollo de organizaciones de este tipo en el nivel provincial. Así, para 2022 se estimaba la existencia de más de 210 empresas públicas provinciales, alrededor del 63% creadas a partir del año 2000 (Yañez, 2022). Aunque algunas de esas entidades responden a la necesidad de viabilizar mediante formatos empresariales determinadas actividades cotidianas de las administraciones públicas, la gran mayoría de las empresas suponen la participación estatal en numerosas actividades económicas.

Entre los sectores en que participan las empresas provinciales vale mencionar algunas reestatizaciones producto de la retirada de prestadoras de servicios públicos ante la imposibilidad de renegociar contratos en la post devaluación del 2003. Esto se verifica especialmente en las áreas de prestación de servicios de electricidad y de agua y saneamiento.

Un sector especialmente importante de empresas provinciales está vinculado con la explotación de recursos naturales, cuya expansión ha coincidido con la consolidación del dominio originario de las provincias sobre estos recursos, a partir de la reforma constitucional de 1994 y los marcos legales correspondientes sancionados desde entonces. En este contexto, las administraciones que poseen recursos hidrocarburíferos (gas y petróleo) y/o mineros en sus territorios han venido impulsando la creación de empresas públicas con el objetivo de intervenir, en distintos grados, en el desarrollo de estas

actividades, generalmente a través de diversas modalidades de colaboración con el sector privado.

En cualquier caso, el escenario es profundamente heterogéneo en términos de la distribución jurisdiccional: mientras algunas provincias cuentan con unas pocas entidades, otras superan varias decenas de establecimientos. El mayor desarrollo está dado por el caso de la Provincia de La Rioja: que cuenta con alrededor de 40 empresas –desde pequeños establecimientos hasta entidades prestadoras de servicios públicos–, aspecto que denota la estrategia seguida por el gobierno provincial para enfrentar las necesidades de un territorio fuertemente dependiente del sector público.

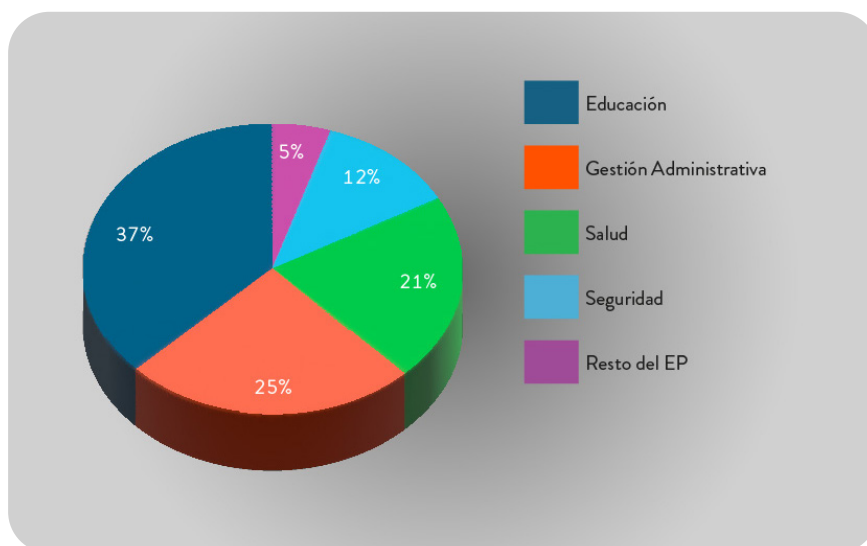
Finalmente, en los últimos años se han creado o desarrollado unidades de negocio en empresas provinciales en áreas relativamente novedosas. Por ejemplo, se han constituido empresas para la producción de cannabis con fines medicinales, las telecomunicaciones, o en el ámbito de las energías renovables, como la eólica y solar.

3.9. El personal de la Administración Pública Provincial

El empleo en las APP alcanza poco más de 2,3 millones de puestos de trabajo, lo que lo convierte, por mucho, en el ámbito estatal más numeroso (ver capítulo 6). En términos de las principales funciones estatales, está compuesto por las siguientes categorías (figura 3.7):

1. Educación (incluye la educación común inicial, primaria, media y superior no universitaria, educación para adultos, rural, técnico-profesional, modalidades especiales y, en menor medida, las universidades provinciales): 37% de los cargos (852 mil);
2. Gestión administrativa (escalafón general y otros regímenes asimilables): 25% del total (583 mil cargos);
3. Salud (hospitales y centros de salud en todos los niveles de complejidad dependientes de las administraciones provinciales): 22% del total (505 mil cargos);
4. Seguridad (policías y servicios penitenciarios de cada provincia): 12% del total provincial (283 mil cargos).
5. El resto del empleo público provincial (principalmente, personal administrativo de los poderes judicial y legislativo, y personal de las empresas provinciales): 5% (105 mil cargos).

Figura 3.7
Empleo Público de las provincias argentinas, año 2021



Fuente: Tomado de Blutman y Cao (2023, p. 68).

Si en toda organización la gestión de personal es un elemento clave, las características organizacionales de muchas áreas de las APP –por ejemplo, educación y salud– hacen que haya una relación directa entre la calidad de la gestión y la productividad de sus cuadros. En este sentido, se presentan una serie de desafíos para gestionar masas de personal que precisan ser seleccionadas, organizadas, capacitadas, entrenadas y controladas. Debe señalarse que gran parte de ellas se dedican a tareas sofisticadas para las que se precisan altos niveles de calificación, lo que agrega mayor complejidad a la tarea.

A pesar de que estas cuestiones están ampliamente reconocidas –y que la literatura enfatiza constantemente lo importante, complejo y difícil que es el reclutamiento y promoción del talento–, las políticas de personal son, en términos globales, bastante rudimentarias y limitadas. Sobre todo, los recursos destinados a su gestión estratégica son escasos.

Aun en este marco general de baja calidad en la gestión del empleo estatal – que reconoce muchas diferencias provinciales–, existe un clivaje importante según la función de que se trate: se observa una razonable institucionalización en los ámbitos de seguridad y educación, situaciones mixtas en salud y un notable deterioro en la función que hemos denominado como administrativa, que incluye al personal ajeno a estos grandes sistemas. En el capítulo 6 (sección 6.2.2.2) abordamos este tema con mayor detalle.

Dentro de este heterogéneo grupo de personal, un tema recurrentemente citado es la existencia de diversas plantas y tipos de vinculación laboral (becas, subcontrataciones a través de universidades u organismos internacionales,

contratos de obra o locación, monotributistas) que, más allá de su dudosa adscripción normativa, operan al mismo nivel que el personal de la planta permanente.

Otro tema para destacar es la baja institucionalización de las conducciones operativas (cargos de director general y/o provincial), cuya asignación es discrecional en casi todos los casos del conjunto de provincias. Si bien se trata de un elemento puntual, la cuestión es relevante por el impacto que tiene en la gestión cotidiana y en la capacidad de fomentar la continuidad institucional, ya que la discrecionalidad en el nombramiento de estos puestos promueve la alta rotación. Sobre este punto, como en casi todos estos temas, encontramos dos visiones y/o perspectivas:

- Una que concluye que los problemas se originan en la estabilidad absoluta del empleo público y en el manejo clientelar de una parte significativa de los ingresos al Estado. En este sentido, se proponen cambios radicales en algunas de las reglas de la gestión de los recursos humanos.
- Otra que pone el acento en la posibilidad de mejorar sustancialmente la gestión a partir de su institucionalización y profesionalización, introduciendo el concepto de gestión por objetivos, el desarrollo de planes de entrenamiento y capacitación, y el despliegue de tecnologías para la gestión de talentos.

Quienes esto escriben, poco propensos a las soluciones de compromiso, están tentados a dar algo de razón a ambas visiones. En todo caso, cualquier estrategia debe comenzar por lo más básico: fortalecer (y en algunos casos, construir desde cero) las políticas de ingreso, desarrollar los incentivos adecuados en la carrera, establecer circuitos de control y construir un discurso que dé sentido al trabajo estatal (la recurrente fórmula de “palo, zanahoria y sermón”).

Para concluir esta sección, citamos brevemente algunos temas vinculados a la problemática del empleo provincial que deben ser considerados.

En primer lugar, al analizar la situación de una provincia en particular, es importante considerar la división del trabajo con los gobiernos locales. Por ejemplo, en el caso de salud, la cantidad de personal provincial estará muy influida por el grado de descentralización de la atención primaria y, también, por la presencia o ausencia de hospitales municipales. Esto no solo impacta en el número de personal, sino también en la estructura organizacional: las descentralizaciones requieren redefinir la asignación de recursos y la construcción de estrategias y unidades coordinadoras.

Otro tema para tomar en cuenta es que la gestión de personal no sólo es importante por su vinculación directa con la productividad estatal, sino también por su importante impacto en la gestión financiera-fiscal, como veremos en la sección 3.10.2. Se trata de un gasto difícil de gestionar, bastante rígido a la baja, entre otras cosas porque la masa salarial está afectada por paritarias y definiciones gubernamentales nacionales. En este punto, no está de más citar las continuas presiones que ejercen los ciudadanos por ingresar al Estado, con efectos obvios de continua ampliación del empleo provincial.

Por último, desde una perspectiva extraorganizacional, no puede dejar de mencionarse la influencia del personal estatal en el mercado de trabajo. Su impacto se refleja tanto en términos económicos, por la demanda agregada y el establecimiento de un piso para el salario real, como en términos sociológicos, al ser un factor determinante en la construcción de una clase media provincial, dado su rol como principal demandante de profesionales y cuadros administrativos.

3.10. El presupuesto provincial

3.10.1. Los ingresos

Las provincias poseen tres fuentes de ingresos: la generada por la recaudación de impuestos provinciales y otros recursos propios, la que tiene como origen bases tributarias compartidas con la Nación (los recursos coparticipados) y los que provienen de transferencias presupuestarias del orden nacional. Esta diferenciación es muy importante porque, como veremos con detalle en el capítulo 5, los primeros son de total responsabilidad de cada provincia, lo segundos dependen de la legislación que es aprobada en el ámbito nacional y, en los terceros, la Nación tiene bastante poder discrecional.

En la figura 3.8, se presentan los guarismos absolutos y relativos de las tres fuentes de ingresos.

Figura 3.8
Ingresos provinciales por conceptos seleccionados – Consolidado 24 jurisdicciones,
año 2023 en % del PBI

Concepto	% de PBI	% del total
Recursos de gestión propia	8.4%	49.1%
Transferencias automáticas	7.6%	44.1%
Subtotal	16.0%	93.2%
Transferencias presupuestarias	1.3%	6.8%
Total	17.1%	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal Provincial²⁵.

La división de las tareas recaudatorias entre la Nación y las Provincias es uno de los elementos más críticos en toda federación, mucho más en nuestro país, en donde el 50.9%, provienen de recursos gestionados externamente (figura 3.8).

25 Ejecución presupuestaria - consolidado 24 jurisdicciones, administración pública no financiera. Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>.

Es necesario destacar que los números agregados disimulan grandes diferencias entre las provincias. Así, por ejemplo, en el área central, los ingresos por tributos provinciales representan cifras que oscilan entre el 40% y 50% de los ingresos corrientes, mientras que en el área periférica este guarismo apenas supera el 20%, e incluso en algunas provincias ronda el 10%.

De los recursos externos, es importante diferenciar los coparticipados, que llegan a las provincias de forma automática, de las transferencias presupuestarias, que suelen estar vinculadas a obras y servicios o al despliegue de determinados programas. En el capítulo 5 abordamos ambos temas con detalle.

En lo que respecta a las transferencias automáticas, el área hacendaria de la provincia es la encargada de hacer el seguimiento de los recursos coparticipados y demás transferencias automáticas. En tal condición, suele ser la que envía representantes a la Comisión Federal de Impuestos y al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, organismos en donde se controlan y debaten estrategias para este ámbito del funcionamiento estatal.

En cuanto a las transferencias nacionales, estas implican procesos políticos y organizacionales particulares en cada programa, con recorridos específicos a través de los distintos ministerios provinciales encargados de su ejecución. En muchos casos, los fondos transferidos –que suelen depositarse en cuentas administradas por el área de Hacienda, conforme al principio de cuenta única– pueden sufrir demoras en su asignación, dado que, eventualmente, pueden ser utilizados para cubrir urgencias financieras²⁶.

3.10.1.1. Ingresos de origen provincial

El cobro de tributos provinciales es responsabilidad de agencias específicas, en la mayoría de los casos, se trata de unidades descentralizadas herederas de las históricas Direcciones de Rentas provinciales.

Según la síntesis presupuestaria del ejercicio 2023, los ingresos propios se desglosan en los siguientes conceptos: ingresos tributarios (60,7% del total), regalías (4,9%), ingresos de la seguridad social (19,3%) y otros ingresos (15,1%) (figura 3.9).

²⁶ Estas deben ser regularizadas dentro del ejercicio presupuestario correspondiente, ya que, de lo contrario, se incurriría en el delito de malversación de fondos.

Figura 3.9
Recursos de gestión propia. APP, consolidado 24 jurisdicciones.
Año 2023 - En % del PBI

Concepto	% de PBI	% Tributos	% Total
Ingresos brutos	4.3%	83.5%	50.7%
Automotores	0.2%	3.3%	2.0%
Inmobiliario	0.2%	4.5%	2.7%
Sellos	0.4%	7.1%	4.3%
Otros Impuestos	0.1%	1.6%	0.9%
Total tributarios	5.1%	100.00%	60.7%
Regalías	0.4%	n.c.	4.9%
Ingresos seguridad social	1.6%	n.c.	19.3%
Otros ingresos	1.3%	n.c.	15.1%
TOTAL RECURSOS PROPIOS	8.4%	n.c.	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal Provincial²⁷.

Los principales recursos de carácter tributario recaudados por los Estados provinciales provienen de los siguientes impuestos:

- Ingresos brutos: grava el total de cada transacción, con una base similar a la del IVA, pero sin considerar el valor agregado.
- Sellos: grava el registro de los contratos y otros actos jurídicos.
- Inmobiliario: grava el valor fiscal de las propiedades.
- Automotor: recae sobre el patentamiento y circulación de vehículos.

Dentro de esta breve lista de tributos, destaca claramente el impuesto sobre los ingresos brutos, que representa más del 80 % de la recaudación tributaria provincial. Este gravamen ha sido señalado como perjudicial para la actividad económica, ya que grava cada transacción sobre el total del monto involucrado, lo que genera un sesgo a favor de bienes con menor nivel de elaboración y de empresas y/o firmas integradas, dado que estas reducen la cantidad de operaciones de compra y venta intermedias.

En lo que hace a los impuestos inmobiliarios y automotor, se ha sostenido en diferentes ocasiones que los ingresos producidos por ellos son menores a los que podría esperarse, dada la base imponible de los mismos.

En términos generales, el impuesto a los sellos es considerado perjudicial, ya que desincentiva la formalización y certificación de contratos y actos jurídicos. No obstante, resulta llamativo su volumen pues, contrario a lo que podría esperarse, su recaudación equivale aproximadamente a la suma de lo generado por el impuesto inmobiliario y el automotor.

El sistema de regalías sobre recursos no renovables merece atención especial. Más allá de su peso relativo (representan el 4,9% de los recursos propios) el

27 Ejecución presupuestaria - consolidado 24 jurisdicciones, administración pública no financiera. Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>.

aspecto a destacar es la alta dispersión entre provincias. De esta forma, se registran casos en donde estos recursos tienen una importancia marginal y casos en donde se constituyen como la principal fuente de ingresos.

Esto último ocurre en algunas jurisdicciones que tienen ingresos por regalías hidrocarburíferas, con el caso extremo de la Provincia de Neuquén que, del total de sus ingresos corrientes, alrededor del 25% corresponde a este rubro (superando al total de los recursos tributarios propios y a lo que recibe por coparticipación).

Las regalías han sido objeto de un intenso debate. Por un lado, se las considera una contraprestación necesaria por la explotación de recursos naturales no renovables. Por otro, se argumenta que generan disparidades fiscales entre jurisdicciones, ya que algunas provincias, debido a la disponibilidad de estos recursos, cuentan con una recaudación per cápita significativamente superior a la de sus vecinas.

Otro aspecto relevante es el correspondiente a la seguridad social, que representa el 19,3 % de los ingresos propios. Esta proporción es coherente con el elevado nivel de gasto destinado a dicho concepto (ver figura 3.6).

Como se ha señalado, en casi todas las provincias el cobro de tributos está a cargo de agencias recaudatorias, organismos de perfil tecnocrático que operan en estrecha relación con la ex AFIP (actualmente ARCA), la agencia recaudatoria nacional. Un aspecto destacado de estas agencias es el nivel salarial de su personal, que percibe un fondo de jerarquización vinculado a la evolución de la recaudación. En reiteradas oportunidades, estos sobresueldos han sido objeto de críticas por duplicar, e incluso triplicar, los salarios de puestos administrativos equivalentes e, inclusive, terminar generando remuneraciones superiores a las del gobernador, los ministros y los legisladores provinciales. En este sentido, se ha señalado que la mayor parte de la recaudación provincial proviene del impuesto sobre los ingresos brutos, cuya evolución está estrechamente ligada a la del IVA, tributo de competencia nacional.

3.10.2. *El gasto*

Si se observa la figura 3.10, un primer dato para destacar es el peso del gasto corriente y, dentro de este ítem, el gasto asignado al pago de salarios públicos. Estos últimos se imputan tanto a la propia partida de personal como a otras partidas presupuestarias por medio de una serie de torsiones contables: como vimos, hay personal que es retribuido por medio de contratos de locación de obra o servicios, como monotributistas o becarios y, en muchos casos, el importe no es considerado dentro del rubro “gasto en personal” sino en el ítem “servicios”.

Los citados ítems “bienes de consumo” y “servicios”, además de tener escondido parte del gasto en personal, son rubros muy heterogéneos ya que comprenden desde el gasto de funcionamiento y el pago de servicios (alquileres,

electricidad, gas, teléfono, entre otros) hasta los inherentes a las funciones específicas que cumplen las distintas áreas de la administración pública, como útiles de oficina para toda la administración, alimentos para el área de desarrollo social, material didáctico para educación, elementos de seguridad para la policía, por citar solo algunos ejemplos. Un gasto de importante significación en este ítem es el que exige la red sanitaria estatal, especialmente los medicamentos e insumos hospitalarios.

Los recursos del ítem transferencias se destinan, fundamentalmente, a municipios y a la educación privada, ámbitos que en alta proporción lo aplican, a su vez, al gasto salarial.

Al igual que en el análisis por función, y como un ítem específico, presentamos aquí el dato de las erogaciones que implican el sistema de previsión social, que corresponde a aquellas provincias que no han transferido sus respectivas cajas al gobierno federal.

En síntesis, con la suma del gasto en personal, más transferencias, más gasto indirectamente vinculado al pago de personal, el nivel de erogaciones ligadas al pago de salarios puede estimarse que es, en promedio, del orden del 70% del total de los ingresos (neto de transferencias para fines específicos), y en ocasiones llega a rozar el 90%. Este es un registro muy importante, que hace del pago de salarios provinciales tal vez el elemento más crítico de la gestión provincial.

Debe hacerse notar lo delicado de la gestión de este gasto, toda vez que es relativamente rígido por la estabilidad del personal y porque el salario real es defendido por una red legal, sindical y política que tiene aliados en todos los actores interesados en mantener el nivel de demanda agregada local. Paralelamente, una parte sustantiva de su financiamiento proviene de transferencias nacionales sobre las que tiene una muy limitada capacidad de operación.

Un hecho a destacar es la diferencia que existe entre la situación provincial y la del gobierno nacional, que gasta en salarios poco más del 10% de sus ingresos. Esto es importante de remarcar porque la Nación muchas veces fija pautas salariales para sus empleados y estas son tomadas como base por las provincias, generando desajustes explosivos.

El gasto de capital, como se mencionó previamente en la sección 3.7.2, se considera un indicador clave de la calidad del gasto, dado que las provincias son responsables de importantes sectores de la infraestructura pública. Este tipo de gasto tiende a ser el primero en reducirse cuando surgen problemas financieros. Además, la influencia del peso de las transferencias nacionales para fines específicos en este rubro debe ser tomada en cuenta al analizar el patrón de distribución de recursos de la federación (figura 3.10).

Figura 3.10
Cuenta ahorro, inversión, financiamiento. Conceptos escogidos
Consolidado 24 provincias - En % del PBI y % total general, año 2023

Concepto	% de PBI	% Gasto Corriente	% Gasto Total
Personal	7.2%	48.0%	42.11%
Bienes de consumo y servicios	1.5%	10.0%	8.77%
Otras transferencias (1)	3.6%	24.0%	21.05%
Otros gastos corrientes	0.3%	2.0%	1.75%
Prestaciones de la Seguridad Social	2.0%	13.3%	11.70%
Gastos corrientes	14.6%	100.00%	87.72%
Gasto de capital	2.1%	n.c.	12.28%
TOTAL	16.7%	n.c.	100.00%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal Provincial²⁸.
Referencia (1): No se consideran 0,4% del PBI de transferencias presupuestarias a municipios.

3.11. La deuda provincial

La gestión del endeudamiento de los Estados subnacionales en países federales es un tema complejo que requiere un análisis desde diferentes perspectivas.

En primer lugar, los gobiernos deben valorar la razonabilidad del endeudamiento: es fundamental asegurar que los proyectos a financiar generen beneficios económicos y sociales superiores al esfuerzo por el repago. Por regla general, se sostiene que el endeudamiento no debe aplicarse al gasto corriente (salarios, servicios públicos y mantenimiento), ya que estos no generan mayores ingresos futuros y financiarlos con deuda puede llevar a una espiral de endeudamiento insostenible.

También, *ex ante*, se debe prever la capacidad de repago y sostenibilidad fiscal del endeudamiento, considerando los ingresos futuros y obligaciones existentes. Se debe ser muy prudente en estos cálculos por lo que describimos en la sección precedente sobre los gastos rígidos y los ingresos que provienen de fuentes externas.

El impacto de una crisis de deuda es múltiple: aumenta el costo de financiamiento –por mayor riesgo crediticio–; reduce la inversión pública (dados los costos de los servicios de la deuda); impacta en la confianza de los inversores –lo que puede afectar al crecimiento económico–; induce ajustes fiscales –con los costos asociados a recortes en el gasto público y/o el aumento de tributos–; entre otros impactos. Además, la crisis de deuda provincial puede generar turbulencias que impactan sobre las finanzas públicas de todo el país a través del rescate financiero (para evitar un incumplimiento) o afectando la calificación

28 Ejecución presupuestaria - consolidado 24 jurisdicciones, administración pública no financiera. Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>.

crediticia del país en su conjunto (por la desestabilización macroeconómica o por el riesgo de contagio).

Para abordar el tema del endeudamiento, se habla de dos enfoques:

- **Enfoque de mercado:** En este modelo, las agencias calificadoras privadas evalúan el riesgo crediticio de las provincias, lo que permite a los gobiernos con finanzas más sólidas acceder a mejores condiciones de financiamiento. Para que este sistema funcione correctamente, es fundamental garantizar que no haya rescates nacionales a provincias en crisis.
- **Controles administrativos:** Este enfoque implica que el gobierno nacional realiza un seguimiento y control de los indicadores financieros y fiscales de las provincias a los fines de evitar comportamientos discrecionales irresponsables que conduzcan a resultados fiscales deficitarios para el conjunto.

A partir de la vigencia del Tratado de Maastricht en 1992, el sistema de reglas fiscales fue el más utilizado no solo entre los países de la Unión Europea, sino también en muchas economías desarrolladas y en países emergentes. Dentro de esta ola, Argentina comenzó en los años noventa a instrumentar controles administrativos sobre el endeudamiento provincial, los que se hicieron más exigentes a partir de la crisis del tequila (del año 1995). Sin embargo, el marco normativo no estableció claramente parámetros para las operaciones de crédito, por lo que, una vez superada la crisis, se produjo un incremento considerable de la deuda en moneda extranjera. Esta situación, en el marco del crack del 2001, llevó a dieciocho provincias a reestructurar su deuda en los años 2002/2003.

A la salida de la convertibilidad, se produjo una nueva regulación que dispuso un sistema de reglas con límites cuantitativos sobre los principales agregados fiscales: el gasto público, los resultados financieros y el endeudamiento. La nueva normativa no pudo evitar un nuevo ciclo de endeudamiento –que se aceleró notablemente a partir del 2015– y que produjo que, en los años 2020-2021, once de las veinticuatro provincias argentinas reestructuraran sus deudas en títulos internacionales. No obstante, este escenario fue mucho menos crítico que el del 2002-2003.

Para terminar la sección, y en función de detectar elementos determinantes de las crisis de deuda de los Estados Provinciales, citamos un artículo que analiza los dos procesos de reestructuración citados, y remarca una situación llamativa: los defaults de la deuda están más correlacionados con la composición en moneda extranjera de la deuda que con el tamaño del déficit fiscal (Bazza y Mahieu, 2024).

3.12. El Poder Legislativo provincial

Los poderes legislativos de las veintitrés provincias y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen muchas diferencias entre sí.

Una primera diferencia es que existen dieciséis legislaturas provinciales unicamerales y ocho legislaturas bicamerales²⁹. En estas últimas la Cámara de Diputados suele ser elegida por sistema proporcional con la provincia como distrito único, mientras que la de Senadores suele tener alguna base territorial subprovincial: departamentos, municipios, secciones electorales de la provincia. También se observan sistemas mixtos, como el parlamento unicameral de las provincias de San Juan y Córdoba, que cuentan con diputados proporcionales –de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la totalidad de la provincia– y diputados departamentales –electos en función de la lista ganadora en el departamento–.

Igualmente, cada provincia tiene diferente cantidad de legisladores, procesos de aprobación de leyes, períodos ordinarios de trabajo, reglamentos, facultades, etc. Por ejemplo, la Provincia de Río Negro –que tiene un sistema unicameral– establece doble votación para la aprobación de las leyes. Así, una vez aprobado un proyecto en general y particular “se difunde a la población de la provincia por los medios de comunicación a los efectos de conocer la opinión popular”. Una vez transcurridos quince días desde la aprobación “se someterá a nueva votación en general y en particular; si obtiene la mayoría requerida queda sancionada como ley” (artículos 141 y 142 de la Constitución provincial).

La duración de los mandatos de los parlamentarios es de cuatro años. Algunas provincias tienen cláusulas de renovación bienal de la mitad del Parlamento, pero otras lo renuevan totalmente cada cuatro años. Todas las jurisdicciones admiten la reelección de sus parlamentarios encontrándose diferencias en la cantidad de períodos en el que pueden hacerlo. La mitad de las provincias limita las reelecciones de los legisladores a un solo período³⁰, en tanto que doce jurisdicciones permiten la reelección indefinida (Figura 3.11).

Como vimos, en casi todos los casos el vicegobernador provincial es el presidente del Parlamento provincial. En el caso de sistemas bicamerales, suele serlo de la Cámara de Senadores.

De los tres poderes, el Legislativo es el de menor presupuesto. Si bien varía mucho de provincia a provincia, suelen insumir entre el 1% y 2% del total provincial.

En general, y como reflejo de prácticas y tradiciones de larga data en el país –que concentran la administración estatal en la cabeza del Poder Ejecutivo– las legislaturas tienen, en las gestiones de las respectivas APP, un peso menor del

29 Unicamerales: La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, San Juan, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Jujuy, Chaco, Misiones, Formosa, Córdoba y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Bicamerales: Mendoza, San Luis, Salta, Catamarca, Entre Ríos, Corrientes, Buenos Aires y Santa Fe.

30 Dejando uno o más períodos intermedios, pueden volver a ser electos como legisladores.

que podría deducirse de las prerrogativas que las diferentes constituciones provinciales les asignan.

En este sentido, se observa en casi todas las provincias una iniciativa legislativa bastante escasa de los legisladores, ocupándose principalmente de debatir proyectos girados por el Poder Ejecutivo provincial. Puede señalarse que esta tendencia a la baja centralidad de los legislativos es promovida por la menor importancia del cargo de legislador, cuya ocupación es vista como parte de una carrera hacia otros puestos más prestigiosos y poderosos. Así, los legisladores no tienen incentivos para mantener sus bancas –en algunos casos, inclusive, tienen limitada su reelección – y desarrollar el conocimiento y oficio que implica la función legislativa (Jones y otros, 2000).

Lo dicho no implica desvalorizar a este poder, baluarte fundamental del pluralismo y la organización democrática del Estado. Se pretende desmitificar la idea de que su principal función es la elaboración de leyes, tarea que técnicamente suele estar fuera de su alcance y que muchas veces genera choques con el Poder Ejecutivo que, en temas que involucran a oficinas de la APP, tiene muchos más recursos y conocimientos. En otro trabajo, sostuvimos que, en lo que hace a la administración pública, el perfil de las legislaturas podría irse especializando en tareas de control, transparencia en la gestión de información y de articulación de la ciudadanía y la sociedad civil con la actividad estatal (Budassi y Cao, 2020).

Figura 3.11
Principales rasgos de los poderes legislativo provinciales

Provincia	Poder legislativo	Duración del mandato	Renovación	Modo de reelección
Buenos Aires	Bicameral	Diputados: 4 años	Por mitad c/2 años	Indefinida
		Senadores: 4 años	Tercio c/2 años	
CABA	Unicameral	4 años	Por mitad c/2 años	Indefinida
Catamarca	Bicameral	Diputados: 4 años	Por mitad c/2 años	Una reelección permitida
		Senadores: 4 años	Por mitad c/2 años	
Chaco	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Indefinida
Chubut	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Una reelección permitida
Córdoba	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Una reelección permitida
Corrientes	Bicameral	Diputados: 4 años	Por mitad c/2 años	Indefinida
		Senadores: 6 años	Tercio c/2 años	
Entre Ríos	Bicameral	Diputados: 4 años	Por mitad c/2 años	Indefinida
		Senadores: 4 años	Por mitad c/2 años	
Formosa	Unicameral	4 años	Por mitad c/2 años	Indefinida
Jujuy	Unicameral	4 años	Por mitad c/2 años	Una reelección permitida
La Pampa	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Indefinida
La Rioja	Unicameral	4 años	Por mitad c/2 años	Una reelección permitida
Mendoza	Bicameral	Diputados: 4 años	Por mitad c/2 años	Indefinida
		Senadores: 4 años	Por mitad c/2 años	
Misiones	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Una reelección permitida
Neuquén	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Una reelección permitida
Río Negro	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Una reelección permitida
Salta	Bicameral	4 años	Por mitad c/2 años	Una reelección permitida
San Juan	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Indefinida
San Luis	Bicameral	4 años	Por mitad c/2 años	Indefinida
		4 años	Por mitad c/2 años	
Santa Cruz	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Indefinida
Santa Fe	Bicameral	Diputados: 4 años	Por mitad c/2 años	Indefinida
		Senadores: 6 años	Tercio c/2 años	
Santiago del Estero	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Una reelección permitida
Tierra del Fuego, A e IAS	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Una reelección permitida
Tucumán	Unicameral	4 años	Total c/4 años	Una reelección permitida

Fuente: Elaboración propia.

3.13. El Poder Judicial Provincial

El Poder Judicial de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentra alrededor del 80% de las causas que se tramitan en el país³¹. Esta preeminencia de la justicia provincial por sobre la justicia federal se debe al principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 116 de la Constitución Nacional, el que prevé la asignación al ámbito nacional de solamente aquellos casos expresamente allí establecidos; bajo este principio, la competencia provincial es amplísima, ocupándose de la enorme mayoría de los conflictos que se suscitan entre los habitantes de cada provincia y respecto de los bienes ubicados en ellas.

Como en el caso de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la estructura organizacional del Judicial en las provincias tiene las características que la constitución y otras normas provinciales le asignan. Más allá de esto, puede observarse un formato bastante parecido a la estructura federal: la presencia de un Tribunal Superior o su denominación equivalente en cada provincia, un ministerio público, cámaras de apelaciones –que hacen las veces de segunda instancia– y juzgados o tribunales inferiores.

De acuerdo con un informe del sistema nacional de estadísticas judiciales (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2022, pp. 16; 17 y 28) la mayoría de las provincias dispone de un Ministerio Público intrapoder con las excepciones de las provincias de Santiago del Estero, La Rioja y Salta, cuyos ministerios son extra Poder Judicial. Respecto de los Consejos de la Magistratura, en la mayoría de las provincias son independientes del Poder Judicial con algunas excepciones como el caso de San Juan, La Rioja, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Salta. De acuerdo con el mismo informe, trece jurisdicciones cuentan con Centros Alternativos de Resolución de Conflictos Penales.

El peso presupuestario de los poderes judiciales es del orden del 3% al 5% del total del gasto provincial, suma que se aplica en casi un 90% al pago de salarios. Se estima que el total de empleados de los poderes judiciales de las veinticuatro jurisdicciones asciende a unos 100 mil funcionarios³².

31 Estimación del año 2004, publicada en la versión anterior del Manual. No hemos podido encontrar una actualización del dato. De acuerdo con un informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2022, p. 161), sobre un total de más de 52.000 sentencias condenatorias del fuero penal, 6 mil eran federales y 46 mil eran provinciales (5 mil de ellas de CABA, que no tiene transferido el fuero penal al gobierno de la ciudad). En términos de causas penales, de 268 mil ingresadas, 245 mil eran del ámbito provincial (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022, p. 185).

32 Estimación propia a partir de análisis de presupuestos provinciales. El informe citado (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022, pp.32-70 y p.108), establece que hay algo más de 15.000 magistrados, funcionarios y personal en juzgados penales, 13.000 en las fiscalías penales y 5.000 en las defensorías penales de las provincias. No se encontraron datos consolidados para los respectivos

En manos del Tribunal Superior está el gobierno y la administración del Poder Judicial provincial. Es bastante común que varias de sus características –composición, selección, número de miembros– estén fijadas por las respectivas constituciones provinciales, mientras que las leyes orgánicas del Poder Judicial estructuran y regulan las restantes cuestiones referidas a su funcionamiento.

El Tribunal Superior, además de ser la última instancia en la jurisdicción provincial, es el representante institucional y organizacional ante el resto de los poderes provinciales, como así también el responsable, en su función de administrador, del nombramiento y gestión de funcionarios y empleados, elaboración y ejecución del presupuesto, entre otras tareas. Más allá de su responsabilidad última, algunas funciones administrativas suelen estar bastante desconcentradas en juzgados y cámaras como funciones de superintendencia.

Las estructuras del ministerio público están a cargo de un procurador general, cuya elección sigue, en muchos casos, pasos similares a los utilizados para nombrar a los miembros del Tribunal Superior. El ministerio público tiene, básicamente, dos funciones diferenciadas: las destinadas a la investigación y persecución de conductas delictivas y las dirigidas a la defensa de pobres, ausentes, menores y demás incapaces.

En los últimos años casi todas las provincias, con excepción de Neuquén, Tierra del Fuego, Jujuy, Corrientes y Catamarca, han incorporado el Consejo de la Magistratura, con el propósito de cambiar la forma tradicional³³ de nombrar –y en algunos casos remover– magistrados. La conformación del Consejo de la Magistratura suele contar con integrantes de los tres poderes del Estado provincial y con representantes de los abogados, pero varía mucho entre una y otra provincia. Por ejemplo, en la Provincia de Chubut, se involucra a un empleado no abogado del Poder Judicial y a cinco ciudadanos.

En cuanto a los juzgados o tribunales inferiores (que receptan las causas) y las cámaras (instancias de apelación), el modelo básico es su organización y división en fueros por materias. Por ejemplo, las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Formosa, San Juan y Salta estructuran las cámaras y tribunales alrededor de cuatro fueros: Civil, Penal, Laboral, Familia y Menores. Algunos componentes pueden cambiar según la jurisdicción, agrupándose o desagregándose: así suelen existir estructuras de justicia electoral, contencioso administrativo, jueces de paz, etc.

El Poder Judicial de las provincias suele ser objeto de fuertes críticas, en parte porque ha avanzado menos en la modernización de su gestión y en la

poderes judiciales; inclusive la cantidad de personal de cada Poder Judicial provincial es un dato difícil de conseguir.

33 En la forma tradicional, los jueces son propuestos por el Poder Ejecutivo y ratificados por la Legislatura provincial.

adopción de nuevas tecnologías que han transformado, en diverso grado, al resto de las Administraciones Públicas. Asimismo, es visto como el que tiene relaciones menos transparentes con los otros poderes del Estado y la ciudadanía en general. Adicionalmente, se le suele adjudicar un reclutamiento endogámico -se suele hablar de “familia judicial” por el grado de consanguineidad de sus miembros- y sus sueldos son ostensiblemente superiores –en todos los puestos, desde la conducción hasta la base organizacional– a los de los otros poderes.

3.14. Las instituciones de control en las provincias

Como en la mayoría de los temas que tratamos, las instituciones de control de las provincias emulan –en mayor o menor medida– el orden nacional. Como vimos en la sección 2.16, algunas de sus funciones específicas incluyen:

- Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas;
- Inspeccionar las oficinas públicas para prevenir irregularidades;
- Realizar arqueos de caja y revisar la documentación contable.

Si bien hay diseños institucionales diversos entre las provincias, en general se sigue el diseño nacional que divide el control entre una auditoría interna y otra externa. El control interno está a cargo de las Sindicaturas Generales, órganos autónomos que realizan evaluaciones presupuestarias, contables, financieras, económicas, patrimoniales, legales y de gestión. El síndico es el máximo responsable de la sindicatura, nombrado por el gobernador de la provincia, en algunos casos, debe contar con la aprobación de la legislatura.

En cuanto al control externo, la principal institución de control de las provincias argentinas es el denominado Tribunal de Cuentas, institución vigente en prácticamente todas las jurisdicciones con las excepciones de las provincias de Salta, Jujuy y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que cuentan con una Auditoría General. Dirigido a auditar la administración y gestión de los recursos del Estado provincial y de los municipios, su propósito es garantizar el adecuado uso de esos recursos, prevenir irregularidades y, en caso de detectarlas, determinar las responsabilidades.

El Tribunal de Cuentas, a través de sus sentencias y pronunciamientos, es la única autoridad que puede aprobar o desaprobar definitivamente las cuentas públicas rendidas. Una de sus atribuciones es aplicar distintos tipos de sanciones cuando, en ejercicio del control de la hacienda pública, se advierten situaciones que obstruyen sus actos o desobediencia a sus resoluciones.

Si bien la composición del Tribunal de Cuentas lo define la carta orgánica de cada uno de ellos, en general, las principales autoridades conforman un cuerpo de vocales que va de tres a cinco integrantes y uno de ellos ejerce como presidente. Esos cargos, mayoritariamente exigen poseer título de contador público o abogado.

Cabe destacar que el tipo y grado de autonomía de los tribunales de cuenta es diversa en las diferentes provincias. En general, sus miembros son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo. Más abajo tratamos el caso de la Provincia de Córdoba, por tratarse de una situación especial.

Las principales diferencias entre el control interno (Sindicatura) y el control externo (Tribunal de Cuentas) radican en que el primero tiene un perfil orientado a la supervisión, realizándose antes y durante el desarrollo de las actividades y operaciones con el objetivo de prevenir irregularidades o desvíos. En cambio, el control externo es predominantemente posterior, ejercido por una entidad externa cuya independencia es crucial para garantizar que el control sea efectivo y libre de influencias políticas.

Funcionalmente, la principal diferencia es que los Tribunales de Cuentas tienen la facultad de dictar sentencias o resoluciones en relación con su función de control externo. Esto incluye la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, así como la imposición de sanciones y la determinación de responsabilidades patrimoniales de los funcionarios públicos.

En un contexto en donde la corrupción es un tema importante de la agenda pública, el control ha sido objeto de constante atención y, más allá de la aparente homogeneidad, ha promovido cambios y estrategias institucionales diversas en las provincias. Por ejemplo, el reemplazo de los Tribunales de Cuentas por las Auditorías generales que, al menos en la teoría, tiene un enfoque más amplio y técnico y gozaría de mayor autonomía de funcionamiento. Otro cambio digno de mención se desarrolla en la Provincia de Córdoba, en donde los miembros del Tribunal de Cuentas son elegidos directamente por el voto popular en la misma elección de renovación de autoridades provinciales, pudiendo darse el caso de que este organismo quede en manos de la oposición (como ocurrió en la elección del 2023).

En el caso de las provincias, se presenta la misma situación que en la Nación (ver sección 2.15): el impacto real que estas instituciones han logrado ejercer sobre las rutinas gubernamentales sigue siendo tema de debate entre los expertos, al igual que su capacidad para prevenir o sancionar los desvíos ocurridos.

3.14.1. Los Defensores del Pueblo

Dentro de los organismos de control, no se puede dejar de referenciar a un organismo extrapoder con mucha difusión en los Estados provinciales: la figura del “Defensor del Pueblo”, organismo de control horizontal destinado a la protección de los derechos de los ciudadanos frente al Estado.

La mayoría de las provincias han incorporado esta figura en sus respectivas constituciones: de acuerdo con la información disponible en la Defensoría del

Pueblo de la Nación³⁴, esta figura existe en dieciséis de las veinticuatro jurisdicciones provinciales.

En términos generales puede señalarse que las defensorías son instituciones de control horizontal de las acciones u omisiones de las administraciones públicas, agencias, empresas públicas o entes descentralizados provinciales³⁵, que menoscaban o atentan contra los derechos de los ciudadanos. En tanto las defensorías del pueblo son organismos extrapoder su ubicación, roles y competencias son diversas y, a veces, vagas y ambiguas en los diversos ordenamientos institucionales de las provincias (Baumann, 2016).

3.15. Las regiones de desarrollo

Desde principios del siglo XX ha sido recurrente la idea de dividir el país en regiones, tanto para su análisis como para el despliegue de políticas públicas con impacto territorial. Estas perspectivas regionalizadoras tomaron cuerpo en el texto constitucional a partir de la reforma de 1994, que autorizó a las provincias a unirse voluntariamente para conformar regiones “para el desarrollo económico y social” (artículo 124 CN).

Desde el hito constitucional, se han establecido diferentes acuerdos que dieron origen a asociaciones de provincias. Actualmente, están vigentes las siguientes regiones (ver figura 3.12):

- Región Norte Grande, integrada por las provincias de Tucumán, Catamarca, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, La Rioja, Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.
- Región de Cuyo, integrada por las provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.
- Región Centro, integrada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.
- Región Patagónica, integrada por las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Ni la Provincia ni la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pertenecen -ni han pertenecido- a organización regional alguna³⁶.

34 Recuperado de: <https://www.dpn.gob.ar/oficinas.php?idS=2300>.

35 Como ha señalado la Corte Suprema de Justicia, los Defensores del Pueblo de las provincias no tienen legitimación activa para discutir medidas o normas tomadas por autoridades nacionales. <https://www.cij.gov.ar/nota-32602-CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO---Los-defensores-del-pueblo-provinciales-no-tienen-legitimaci-n-activa-para-cuestionar-normas-dictadas-por-autoridades-nacionales.html>

36 Este tema no es menor, ya que ambas jurisdicciones representan el 45% de la población y más del 60% del producto nacional.

Figura 3.12
Mapa de la República Argentina por “Regiones para el Desarrollo” vigentes en 2024



Fuente: Elaboración propia.

Con treinta años de vigencia constitucional de las regiones, se pueden realizar las siguientes consideraciones sobre sus condiciones de organización y características generales:

- Potestad de iniciativa e institucionalización: La iniciativa e institucionalización de las regiones corresponde exclusivamente a las provincias, excluyendo cualquier posibilidad de iniciativa por parte del Ejecutivo o del Congreso Nacional.
- Carácter no federal: La región no constituye un actor dentro de la relación federal. Aunque puede poseer personería jurídica estatal, esta es de naturaleza instrumental y no político-institucional.
- Localización: Dado que la región es un ámbito de flujos sociales y económicos, respaldado por una cierta homogeneidad cultural y social, la contigüidad geográfica es la regla.
- Instrumento instituyente de las regiones: Las regiones se constituyen mediante tratados interprovinciales, del tipo de los que autoriza el artículo 125 de la Constitución Nacional.

A pesar del desarrollo institucional de los cuatro casos mencionados –firma de pactos interprovinciales y creación de instituciones de gestión regional (asambleas de gobernadores, órganos ejecutivos, parlamentos regionales, entre otros) –, su nivel de madurez sigue siendo bajo. Hasta el momento, el mayor impacto ha sido la creación de un espacio funcional donde las reuniones de gobernadores puedan generar hechos de relevancia política.

3.16. El futuro de las Administraciones Públicas Provinciales

De igual manera que en el resto de los ámbitos estatales, los Estados provinciales se verán interpelados por los cambios tecnológicos y sociales en curso. La especificidad del desafío a enfrentar por las APP se vincula principalmente con dos aspectos:

- La centralidad de este ámbito estatal en la gestión de servicios a la ciudadanía;
- Su posición de pivote en las tareas de coordinación frente a la Nación y los municipios;

En el primer tema se ha repetido hasta el cansancio que la automatización ligada a las nuevas tecnologías puede generar cambios sustanciales en términos de tiempos, objetividad, eficiencia, entre otras mejoras. Además, podrá contribuir a la personalización y el acceso directo a servicios, así como a una rendición de cuentas más directa.

De forma paralela, también se ha argumentado extensamente sobre los peligros que entrañan estas tecnologías, relacionados con la necesidad de proteger la privacidad y la seguridad de los datos, y garantizar que los algoritmos y sistemas automatizados sean transparentes y éticos en su diseño y uso, evitando sesgos, abusos de posición dominante y decisiones injustas.

Dado el impacto que el cambio tecnológico puede tener en el tipo de empleo que requerirán las APP, es recomendable empezar cuanto antes a establecer pautas de reentrenamiento del personal ya contratado, como así también, impulsar que las instituciones educativas incorporen los contenidos formativos que se precisen. Desde una perspectiva socioeconómica, es importante señalar que la automatización podría reorientar el reclutamiento, alterando la demanda sectorial de trabajo del principal empleador del país, lo que, a su vez, podría modificar equilibrios económicos y sociales sensibles.

Por último, no debe perderse de vista que la automatización podría invisibilizar el accionar estatal. Cuando los procesos son gestionados por algoritmos y sistemas automatizados, puede resultar más difícil para los ciudadanos percibir y valorar el trabajo que realizan las APP. Además, la falta de interacción humana puede llevar a una despersonalización de los servicios públicos, lo que podría erosionar la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales y no considerar lo importantes que son para la reproducción social. Por ello, es crucial que los gobiernos encuentren un equilibrio, manteniendo la eficiencia y transparencia que proporciona la tecnología, mientras aseguran que el rol del Estado y sus acciones continúen siendo visibles y tangibles para la sociedad.

En cuanto al segundo tema considerado, las provincias tienen un rol clave en las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y en las instancias de coordinación y cooperación interjurisdiccional, por ser la entidad que intersecta el espacio nacional y el ámbito local.

Instaladas en este espacio intermedio, son esenciales para disparar un espiral virtuoso en el ciclo coordinador, minimizando los esfuerzos aislados, las discontinuidades, los comportamientos oportunistas y los vetos cruzados. El accionar proactivo de las provincias, instalando y promoviendo hábitos de colaboración es insustituible para conseguir que Nación, Provincias y Municipios, construyan un espacio efectivamente compartido y mutuamente enriquecido.

Creemos que en el formato de los Consejos Federales (analizados en el capítulo 5) podría estar la semilla organizacional y política para lograr una sinergia entre los diferentes ámbitos políticos y organizacionales.

El orden federal tiene como base la solidaridad y conciencia nacional de todos los miembros del pacto federativo; su reproducción precisa que se garanticen mecanismos para asegurar la preeminencia del interés general. Sin embargo, esto no es necesariamente así en la práctica. Bednar (2005) sostiene que los actores vinculados al recorte territorial son propensos a adoptar políticas que les brinden ventajas, incluso cuando estas sean perjudiciales para el país en su conjunto.

Bibliografía citada

- Abal Medina, J. (2015). *Manual de Ciencia Política*. EUDEBA.
- Baumann, I. (2016). Las defensorías del Pueblo: definición conceptual y expansión global de una institución para exigir protección de derechos. *Estado Abierto*, (1), 36-82.
- Bazza, A. y Mahieu, M. (2024). Reestructuración de deuda provincial en Argentina. Regulación del crédito público y sostenibilidad de la deuda durante los períodos 1996-2002 y 2014-2021. *Cuadernos de Economía Crítica*, 10 (19), 89-126.
- Bednar, J. (2005). *The robust federation: principles of design*. Cambridge University Press.
- Blutman, G. y Cao, H. (2023). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. EDICON/Consejo.
- Blutman, G. y Cao, H. (2023). *Materia Estado. El futuro del Empleo Público, las tecnologías estatales y las estructuras estatales*. INAP.
- Budassi, I. y Cao, H. (2020). Parlamento y políticas públicas en la Argentina: a la búsqueda de una articulación virtuosa en el escenario realmente existente. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, (4)3, 63-88.
- Cao, H. (2018). *Política, Estado y Administración Pública en las provincias Argentinas* (Vol. 1 y 2). Prometeo.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *EURE*, 32(95), 95-111.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 4(7), 249-267.
- Comadrán, J. (1969). *Evolución demográfica argentina durante el periodo hispano (1535-1810)*. EUDEBA.
- Carmagnani, M. (Coord.).(1993). *Federalismos Latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Castorini de Tarquini, M. (1989): *Las Provincias en juicio. El Poder Judicial*. De Palma.
- Chiaromonte, J. (1997). *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Ariel.
- Dosek, T. y Varetto, C. (2023). ¿Conflicto o cooperación? Las relaciones políticas entre gobernadores e intendentes en las grandes ciudades en Argentina. En C. Varetto y G. Porta. (Comps). *Imágenes fragmentadas. Nacionalización partidaria, política multinivel y subnacional en Argentina* (pp.187-216). CLACSO – UNSAM
- Eleazar, D. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.

- Frías, P. (1980). *Introducción al Derecho Público Provincial*. De Palma.
- Etchichury, H. (2019). El federalismo no es excusa: las provincias argentinas y los derechos sociales. *Trabajo y Sociedad*, 33(XX), 509-531.
- Gibson, E. y Calvo, E. (2000). Federalism and low maintenance Constituencies: Territorial dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 32-55.
- González, L. (2014). El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil. *Revista SAAP*, 8 (2), 340-373.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P. y Tommasi, M. (2000). *Políticos profesionales legisladores amateurs*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, 17 (2), 205-241.
- Lodola, G. (2009). La Estructura Subnacional de las Carreras Políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49 (1), 247-286.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). *Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales – SINEJ*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Observatorio de Políticas Públicas (2003a). *Políticas de Salud: Sistemas Provinciales de Salud*. Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Observatorio de Políticas Públicas (2003b). *El sistema Educativo*. Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Oszlak, O. (1989). El Estado nacional en el interior: significación e impactos. *Administración Pública y Sociedad*, (3), 23-40.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Documento CEDES/CLACSO* (4).
- Quaranta de Errecaborde, A. (2003). *Historia de la provincialización de Misiones*. UNAM.
- Rofman, A. y Romero, J. (1997): *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina* (Ed. 1997). Amorrortu.
- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (varios números): *Situación de las Provincias Argentinas*. Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, Ministerio del Interior.
- Yañez, M. (2023). Reforma estatal, descentralización y empresas públicas subnacionales. El caso de la provincia de Río Negro, Argentina. *Revista Nacional de Administración*, 14 (2), 119-134.
- Yañez, M. (2022). Federalismo y Estado empresario a nivel subnacional: Características y conformación reciente del sector de las empresas públicas provinciales en Argentina. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 13 (2), 79-110.

CAPÍTULO 4

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Daniel Cravacuore y Mónica Iturburu

Introducción

Los cambios en la Administración Pública Local de la República Argentina reflejan la transformación del Estado desde la transición democrática, aunque esta evolución no se manifiesta de manera uniforme en todos los casos. Cada provincia regula el régimen municipal, lo que genera una notable heterogeneidad e influye en las capacidades institucionales para enfrentar nuevos desafíos, creando desigualdades territoriales. El gran número de pequeños gobiernos locales dificulta que muchos alcancen la escala necesaria para asumir las funciones demandadas por sus ciudadanos, lo que sólo logran aquellos con mayor población. Además, la falta de reconocimiento de la autonomía municipal en tres provincias y una regulación restrictiva en otras, limitan a las administraciones más proactivas.

Asimismo, el incremento de responsabilidades sin recursos suficientes obliga a los intendentes a solicitar fondos a otros niveles de gobierno, con resultados dispares de acuerdo con su filiación partidaria. Para mejorar la administración pública, resulta esencial que el nivel local ejerza mayor autonomía y obtenga más recursos presupuestarios. También, es necesario fomentar una mayor cooperación intermunicipal en territorios fragmentados para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

4.1. ¿Qué son los municipios?

El municipio en Argentina es una institución de gobierno local que constituye la unidad básica de la organización política y administrativa del territorio. Su relevancia emana de su proximidad a las necesidades cotidianas de la población, permitiendo que actúe como el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.

En términos históricos, la figura de este tipo de gobierno tiene raíces profundas que se remontan a la época colonial, cuando los cabildos eran los órganos de representación vecinal. Estas entidades territoriales, sentaron las bases para el desarrollo de una estructura local de gobierno que, con la desaparición del Estado

colonial, se transformó en el modelo contemporáneo de municipio argentino. Durante la primera mitad del siglo XIX, la consolidación del orden federal determinó que la organización de los gobiernos locales quedara en manos de las provincias, lo que explica las diferencias que existen en su regulación y funcionamiento.

Desde una perspectiva jurídica, el municipio tiene su soporte en el artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853, que estableció la obligación de las provincias de sancionar un régimen específico. Sin embargo, la forma y el alcance de esta autonomía varían considerablemente entre las provincias, lo que genera un panorama heterogéneo en cuanto a las capacidades y atribuciones de los gobiernos locales en todo el país.

La autonomía municipal, reconocida jurisprudencialmente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1989 y consagrada cinco años más tarde en el artículo 123 de la Constitución Nacional, es uno de los aspectos más debatidos y desarrollados en la doctrina y la práctica del Derecho Público argentino. Esta controversia se remonta al período de la organización nacional, cuando distintas perspectivas doctrinarias lo definieron como un ente administrativo y otras como una institución política, aunque ambas coincidieron en la determinación de las competencias y organización. Esta autonomía incluye constitucionalmente cinco órdenes: institucional, político, administrativo, económico y financiero (Hernández, 2003).

El orden institucional y político se refiere al conjunto de normas, estructuras y procedimientos que rigen la organización y el funcionamiento de los gobiernos locales. El primero implica la capacidad para establecer y/o dictar su propia carta orgánica, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes provinciales, definiendo así su estructura de gobierno, sus competencias y su relación con los ciudadanos. En lo político, se refiere a la facultad de los gobiernos locales para elegir de manera democrática a sus autoridades locales, asegurando la representación de la comunidad y la toma de decisiones conforme a sus intereses.

En el plano administrativo, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de gestionar una amplia gama de servicios públicos locales, como la recolección y disposición final de residuos, el mantenimiento de calles y caminos rurales, el alumbrado público y la regulación de actividades comerciales. También desempeñan un papel fundamental en la planificación urbana, la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico local. Sin embargo, la capacidad para cumplir con estas responsabilidades depende en gran medida de los recursos financieros disponibles y de la estructura administrativa de cada gobierno local, que puede variar desde organizaciones complejas y profesionalizadas en las grandes ciudades hasta estructuras rudimentarias en pequeñas localidades.

Las dimensiones económica y financiera de la autonomía municipal son igualmente complejas. Los gobiernos locales argentinos dependen en gran medida de transferencias interjurisdiccionales para financiar sus actividades. Aunque tienen la facultad de recaudar tasas y contribuciones especiales –y en nueve provincias también impuestos– los ingresos jurisdiccionales suelen ser

insuficientes para cubrir las necesidades presupuestarias, especialmente en los gobiernos locales pequeños. Esto genera una dependencia estructural de los recursos transferidos por otros niveles de gobierno, limitando la capacidad de los gobiernos locales para tomar decisiones financieras autónomas.

En cuanto a la organización interna, las municipalidades cuentan con un Departamento Ejecutivo, encabezado generalmente por un intendente, y un Departamento Legislativo compuesto por un número variable de concejales, que se determina en función de la población. Aunque este modelo de dos poderes es el predominante, existen excepciones en algunas provincias, donde se implementan formas colegiadas de gobierno local o estructuras unipersonales, especialmente en localidades pequeñas. Todas las autoridades locales son electas mediante sufragio ciudadano directo por un período de cuatro años, salvo en las comunas de Santa Fe que duran sólo dos –aunque recurrentemente se debate su extensión a cuatro–. La reelección de las autoridades locales está regulada por las normas provinciales.

Un aspecto distintivo del sistema municipal argentino es la diversidad de tamaños y características de los gobiernos locales. Tres municipalidades poseen más de un millón de habitantes –las de La Matanza, Córdoba y Rosario– y una comuna, Colonia Anita, en la provincia de Córdoba, menos de 10 (INDEC, 2022). Existen algunas con varios miles de kilómetros cuadrados de superficie y otros gobiernos cuya jurisdicción se circunscribe a una pequeña aglomeración amanzanada.

De acuerdo con datos del Registro Federal de Gobiernos Locales (REFE-GLO) en 2025, existen en el país 1212 municipalidades y 1092 otras formas de gobierno local, que adquieren distintas denominaciones que le asignan las normas en trece provincias (figura 4.1).

Figura 4.1
Tipos de gobiernos locales no municipales en Argentina, por provincia (1)

Provincia	Tipos de gobiernos locales no municipales
Chubut	Comisión de Fomento - Comuna Rural
Córdoba	Comuna
Entre Ríos	Comuna de Tipo I y de Tipo II - Junta de Gobierno de Tipo I, II, III y IV
Formosa	Comisión de Fomento - Junta Vecinal Provincial
Jujuy	Comisión Municipal
La Pampa	Comisión de Fomento
Neuquén	Comisión de Fomento
Río Negro	Comisión de Fomento
San Luis	Comisión Municipal – Intendencia Comisionada
Santa Cruz	Comisión de Fomento
Santa Fe	Comuna
Santiago del Estero	Comisión Municipal de Tipo A y de Tipo B
Tucumán	Comuna Rural

Fuente: Registro Federal de Gobiernos Locales (2025).

Referencia (1): Las provincias no citadas no tienen gobiernos locales no municipales.

Algunas provincias categorizan a sus gobiernos locales, habitualmente por su población, y ello les asigna algún atributo, como la posibilidad de contar con cierto número de legisladores locales. En la figura 4.2. se describe el número y categoría de estas instituciones en cada provincia.

Figura 4.2
 Número y categoría de gobiernos locales en Argentina, por provincia, año 2025

Provincia	Gobiernos locales en Argentina					
	Total Gobiernos Locales	Municipalidades				Gobiernos locales no municipales
		Total	1ª o Única Categoría	2ª Categoría	3ª Categoría	
Buenos Aires	135	135	135	-	-	-
Catamarca	36	36	36	-	-	-
Chaco	70	70	10	23	37	-
Chubut	47	24	6	18	-	23
Córdoba	427	259	259	-	-	168
Corrientes	75	75	75	-	-	-
Entre Ríos	261	83	83	-	-	178
Formosa	53	27	2	6	19	26
Jujuy	64	27	27	-	-	37
La Pampa	79	60	60	-	-	19
La Rioja	18	18	18	-	-	-
Mendoza	18	18	18	-	-	-
Misiones	78	78	26	52	-	-
Neuquén	57	36	13	13	10	21
Río Negro	75	39	39	-	-	36
Salta	60	60	60	-	-	-
San Juan	19	19	6	5	8	-
San Luis	67	24	24	-	-	43
Santa Cruz	20	15	15	-	-	5
Santa Fe	365	59	2	57	-	306
Santiago del Estero	165	28	5	5	18	137
T. del Fuego, A.e IAS.	3	3	3	-	-	-
Tucumán	112	19	4	10	5	93
Total	2.304	1.212	926	189	97	1.092

Fuente: Registro Federal de Gobiernos Locales (2025).

La diversidad que describimos refleja la heterogeneidad en el procesamiento de demandas y tareas por parte de los gobiernos locales argentinos, que van desde la necesidad de gestionar problemas complejos de infraestructura y transporte en las áreas metropolitanas hasta cuestiones relacionadas con el acceso a servicios básicos en localidades rurales.

El municipio argentino también desempeña un papel esencial en la promoción de la participación ciudadana y en la vida democrática, especialmente en las últimas cuatro décadas, en donde fue partícipe del proceso de descentralización llevado a cabo en el país. Las características del federalismo argentino imprimieron una particularidad a este proceso en comparación con otros países latinoamericanos, pues tuvo como sujeto central a las provincias más que a los municipios (Cravacuore, 2004a, 2024b). La reforma constitucional de 1994 puede entenderse como la consolidación y cierre de esta modalidad de descentralización política en el país (Faletti, 2006).

En el ámbito municipal, el proceso fue aún más atípico, pues la elección popular de las autoridades locales –que fue el aspecto característico de la democratización política en América Latina– ya tenía vigencia en la mayor parte de los gobiernos locales argentinos de ese entonces, por lo que el impacto de la descentralización se limitó al reconocimiento de la autonomía municipal en la mayoría de las constituciones provinciales. Mientras tanto, una descentralización administrativa y fiscal, de limitada profundidad, avanzó a través de reformas legislativas impulsadas por los gobiernos provinciales de las décadas de 1980 y 1990 (Cravacuore, 2024a, 2024b).

La creación de gobiernos locales, tanto municipales como no municipales, se rige por criterios establecidos en las Constituciones y legislaciones provinciales. Por lo general, las municipalidades están sujetas a requisitos más estrictos, mientras que otros tipos de gobiernos locales suelen tener condiciones menos precisas. La mayoría de las provincias establecen un umbral mínimo de población para la creación de municipalidades. Por ejemplo, las provincias de Catamarca y Neuquén requieren al menos quinientos habitantes, al igual que la Provincia de La Pampa, aunque esta última permite excepciones si se evalúan favorablemente las condiciones económico-financieras del territorio. Otras provincias como Corrientes, Formosa y Santa Cruz fijan el mínimo en mil habitantes, mientras que las provincias de Entre Ríos, Salta y San Luis lo establecen en mil quinientos. En las provincias de Córdoba, Río Negro, San Juan y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, el requisito es de dos mil habitantes, y en Jujuy y Misiones, de tres mil. La Provincia de Santa Fe, por su parte, requiere una población mínima de diez mil habitantes.

Algunas provincias emplean criterios alternativos: Santiago del Estero exige un mínimo de dos mil habitantes dentro de un radio de cinco kilómetros desde el núcleo urbano central, mientras que Tucumán requiere cinco mil habitantes en un área de doscientas cincuenta hectáreas, con más de trescientos propietarios. En la Provincia de Chubut, el criterio se basa en quinientos electores, y en la Provincia de Chaco, ochocientos habitantes, de los cuales al menos cien deben solicitar formalmente la creación de una municipalidad. Por otro lado, hay provincias donde no existen criterios específicos, dejando la decisión a discreción del legislador provincial.

La creación de nuevos gobiernos locales es más frecuente en algunas provincias que en otras. Tomando las últimas tres décadas, en la Provincia de Buenos Aires se crearon 8, en Chaco 1, en Chubut 2, en Córdoba 1, en Corrientes 10, en Misiones 2, en Salta 1, en San Luis 1, en Santa Fe 4 y en Santiago del Estero 94 (Cravacuore, 2021). Entre Ríos es la única provincia que experimentó una disminución en la cantidad de gobiernos locales, tras la implementación del nuevo régimen previsto en la Constitución provincial de 2008. Sin embargo, este proceso no implicó un proceso de fusión municipal, como el ocurrido en muchos países europeos, sino la aglomeración de las históricas juntas de gobierno en 89 nuevas comunas: actualmente, subsisten residualmente 97 juntas de gobierno (REFEGLO, 2025). Más frecuente fue, en aquellas provincias que cuentan con varios tipos de gobiernos locales, el proceso de jerarquización de estas entidades con el paso a la categoría de municipalidad.

4.1.1. La situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue, hasta la reforma constitucional de 1994, un gobierno local con algunas características particulares fruto de su condición de capital del país y dependencia directa del gobierno nacional. A partir de entonces, se la reconoció como una entidad autónoma, con facultades para tener su propio jefe de gobierno, redactar su propia Constitución y ejercer competencias legislativas, ejecutivas y judiciales dentro de su jurisdicción. En el ámbito jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación equiparó reiteradamente a la Ciudad con las provincias en su participación en el diálogo federal, destacando su intervención en la elección de legisladores federales, su participación en los Consejos Federales y su condición de beneficiaria de las transferencias establecidas por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Sin embargo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aún conserva tareas características de los gobiernos locales, como la provisión de servicios públicos de aseo y mantenimiento urbano, el ordenamiento territorial y el control del tránsito.

La Ley Orgánica de las Comunas N° 1777, sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estableció la división de la ciudad en quince comunas, concebidas como entidades territoriales administrativas y políticas destinadas a fomentar la gestión, administración y control urbano, con participación ciudadana en el manejo de recursos y definición de prioridades barriales. No obstante, estas comunas no pueden considerarse gobiernos locales, dado que su origen es legal y no constitucional, carecen de facultades para sancionar normas o recaudar tasas, y se encuentran subordinadas al gobierno porteño. Su estructura y funcionamiento son comparables a las iniciativas de descentralización territorial adoptadas en las municipalidades de Córdoba y Rosario desde la década de 1990, y luego en otras del país.

4.2. Historia de los gobiernos locales en Argentina

El origen histórico de los gobiernos locales argentinos se remonta a la época colonial. Durante el dominio español, iniciado en el siglo XVI, se fundaron las primeras ciudades, estableciéndose los cabildos. Los cabildos eran instituciones de gobierno local que, encargadas tanto de funciones judiciales como administrativas, estaban dirigidas por alcaldes y regidores elegidos por los vecinos.

La Revolución de Mayo derrumbó las estructuras coloniales, lo que originó un período de volatilidad institucional. En este contexto, varios cabildos, que hasta entonces eran centros del poder local, se transformaron en las capitales de las provincias emergentes. Estas, al consolidarse, abolieron los cabildos y asumieron directamente sus funciones, marcando el comienzo de una nueva etapa en la organización política territorial, como se expresó en el capítulo 3.

Después de un largo período de anarquía y congresos constituyentes fallidos, en 1853 se promulgó la Constitución Nacional, que definió el diseño institucional de la Nación y las provincias, con una lacónica referencia al régimen municipal en el artículo 5. Esta expresión fue lo suficientemente ambigua como para generar más de un siglo de debates, dividiéndose las opiniones entre quienes los veían como meramente entidades autárquicas y quienes defendían su autonomía como gobiernos. Más allá de la controversia, ambos grupos coincidieron en la definición de las competencias y en el papel que debían desempeñar en la gestión territorial (Iturburu, 2012).

Las constituciones sancionadas después de 1853 asignaron a las municipalidades varias funciones específicas, como la instalación y mantenimiento de hospitales para indigentes, las casas de crianza para niños desprotegidos, los asilos para extranjeros desvalidos y la supervisión de las escuelas primarias. También se les encargó la apertura y conservación de caminos, puentes, calles, veredas y alumbrado público, además de la gestión de alquileres, fondos y crédito. Eventualmente, se ocuparon de roles, como los de promoción de la inmigración y el crecimiento del vecindario, el control de la policía, la limpieza y el ornato, y la administración de mercados, servicios de agua, salubridad, bibliotecas públicas, cementerios y la mejora del embellecimiento urbano (Iturburu, 2012).

Durante sus primeras décadas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo una visión más cercana a la autonomía municipal, influenciada por la tradición colonial y las ideas de Juan Bautista Alberdi, especialmente en su obra *Elementos del Derecho Público Provincial para la República Argentina*, que a su vez estaba influenciada por Alexis de Tocqueville y su libro *La Democracia en América*. Por el contrario, a lo largo del siglo XX, la Corte sostuvo una visión autárquica de los gobiernos locales, caracterizando a estos como entidades subordinadas a las provincias y no como entidades autónomas en el sentido pleno. Esta perspectiva quedó claramente reflejada en el fallo “Ferrocarril del Sud c/

Municipalidad de La Plata” (1911), que marcó un hito al interpretar la naturaleza de los gobiernos locales como meras delegaciones de los poderes provinciales (Cravacuore, 2016 a.).

Como resultado de la influencia de la tesis doctoral del abogado y dirigente político Lisandro de la Torre, en 1921 se reformó la Constitución de la Provincia de Santa Fe, que reconoció el derecho de las municipalidades a crear su propio régimen. Este fue un hito histórico, y en 1933, las ciudades de Santa Fe y Rosario sancionaron sus respectivas Cartas Orgánicas, aunque posteriormente fueron derogadas (Iturburu, 2012).

El centralismo estatal que comenzó en la década de 1930 hizo que muchos de los servicios que originalmente gestionaban los gobiernos locales se transfirieran al sector privado y al Estado Federal y provincial lo que, de todas formas, no clausuró el debate alrededor del principio de autonomía municipal. En la década de 1940, el fundador de la Escuela de La Plata, Adolfo Korn Villafañe, fue un precursor de la corriente autonomista que se reflejó años más tarde en la sanción de las Constituciones de provincias como Neuquén (1957) y Misiones (1958), y en reformas constitucionales como la de Santiago del Estero (1960), que incorporaron el principio de la autonomía municipal.

La transición democrática iniciada en 1983 favoreció el refuerzo de la descentralización (Cravacuore, 2024a, 2024b). Se modificaron siete Constituciones provinciales y todas incorporaron el principio de autonomía municipal. Este proceso influenció el cambio jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en 1989 reconoció la autonomía municipal en el fallo “Rivademar c/Municipalidad de Rosario” fortaleciendo su reconocimiento como gobierno autónomo frente al nivel provincial, allanando el camino para su reconocimiento al nivel federal. En 1994, se reformó la Constitución Nacional, consagrando la autonomía municipal en el artículo 123. Posteriormente, dos provincias argentinas, Tucumán y Entre Ríos, lo hicieron, restando tres por hacerlo: Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe.

En cuanto a la descentralización administrativa hacia municipios, no hubo transformaciones significativas en la descentralización de competencias administrativas desde el nivel nacional ni provincial (Cravacuore, 2024a, 2024b). Más allá de ello, en este aspecto se destacan dos leyes: la Ley federal 26.061, sancionada en 2005, que creó el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, fomentando la descentralización de esta competencia hacia las provincias y de estas hacia los gobiernos locales (Cravacuore, 2021). Ese mismo año, se sancionó la Ley Federal de Financiamiento Educativo, que incluyó en su artículo 7 el reparto automático de recursos a los gobiernos locales para cubrir parcialmente gastos de infraestructura educativa, una modalidad excepcional en el régimen municipal argentino.

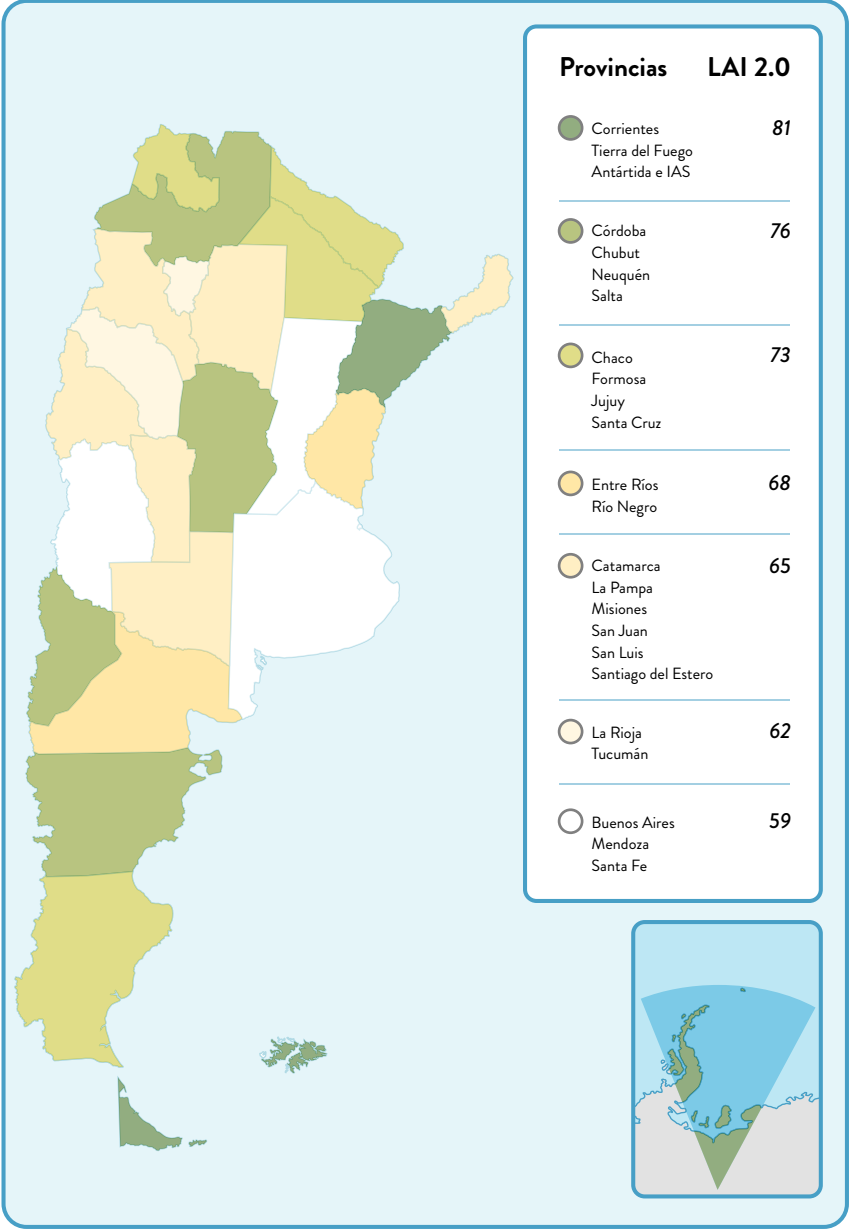
4.3. El marco constitucional y legal de los gobiernos locales argentinos

Como vimos, la Constitución Nacional de 1853 sólo impulsó que las provincias aseguraran el régimen municipal (artículo 5). Recién con la reforma de 1994 se incorporó el artículo 123, que estableció que “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en los ámbitos institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Esta autonomía permite a los gobiernos locales gestionar sus intereses mediante normas y órganos propios, aunque bajo el ordenamiento provincial. Sin embargo, más allá del diseño institucional, la discusión sobre su alcance gira en torno al reparto de competencias y recursos, generando tensiones bidireccionales. Por un lado, los gobiernos locales tienden a asumir competencias que exceden sus atribuciones, impulsados por las demandas ciudadanas o las pretensiones de sus autoridades; por otro, las provincias tienden a restringir aspectos fundamentales del gobierno local, limitando sus competencias y sus recursos.

Según el Local Autonomy Index 2.0 (en adelante, LAI 2.0.), un indicador de medición de la autonomía municipal reconocido internacionalmente, Argentina ocupa el puesto 27 entre 57 países, ligeramente por encima del promedio global (Ladner, Keuffer & Bastianen, 2021). Sin embargo, esta posición no refleja las asimetrías interprovinciales. Evaluando la cartera de políticas, los gobiernos locales argentinos se encuentran en una posición media aunque asciende en la discrecionalidad política efectiva, que mide la ejecución de tareas fuera de sus competencias formales. En cuanto a la capacidad de recaudar impuestos es relativamente alta pese a las diferencias interprovinciales (Cravacuore, 2021). Por otro lado, obtiene un puntaje bajo en el ejercicio de lobby con otros gobiernos, ocupando el puesto cuarenta y tres al nivel mundial (Ladner, Keuffer & Bastianen, 2021) (figura 4.3).

Figura 4.3
Niveles de autonomía municipal en cada una de las provincias argentinas (2020).
Valor máximo 100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cravacuore, 2021.

La autonomía institucional permite a las municipalidades dictar su propia carta orgánica –una suerte de constitución del Estado local– aunque las provincias suelen limitar esta facultad a las de mayor población. El proceso habitual para sancionarlas implica que el Departamento Ejecutivo del municipio en cuestión convoque a una Convención local, cuyos integrantes son elegidos para este fin.

Según nuestro relevamiento, se sancionaron 155 cartas orgánicas en 14 de las 20 provincias. La Provincia de Corrientes destaca con 38 cartas orgánicas aprobadas, alentadas por su Constitución provincial de 2007, que promovió esta práctica en todos los gobiernos locales. En contraste, cinco provincias –Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Santa Cruz y Tucumán– lo habilitan, pero ninguna municipalidad ejerció esta facultad. Por su parte, la Constitución de La Pampa niega esta potestad.

Las cartas orgánicas suelen tener una estructura similar a las constituciones provinciales, pero también reflejan el entusiasmo de los constituyentes locales, quienes tienden a asignar al gobierno local competencias propias de otros niveles o atribuirle instituciones y responsabilidades de difícil cumplimiento. Generalmente, definen la organización del gobierno local, especificando las funciones y atribuciones de sus órganos, los mecanismos de elección de autoridades y las formas de rendición de cuentas; eventualmente incorporan instrumentos de participación ciudadana. También regulan las competencias municipales, la administración y las finanzas públicas.

Los gobiernos locales sin carta orgánica se rigen por leyes provinciales específicas que, en muchos casos, no se actualizan con regularidad, lo que puede dar lugar a contradicciones con las constituciones provinciales más recientes. De manera similar, las leyes de coparticipación municipal, que regulan las transferencias de recursos provinciales a los gobiernos locales, también suelen presentar problemas de actualización.

Figura 4.4
Elementos del régimen municipal en las provincias argentinas

Provincia	Última ref. constitucional	Reconocimiento de la autonomía municipal	Sanción ley de municipalidades vigente	Sanción ley de coparticipación municipal vigente
Mendoza (1)	1916	No	1934	2010
Misiones	1958	Sí	2020	1988
Santa Fe	1962	No	1986	1973
San Juan	1986	Sí	2014	2018
San Luís	1987	Sí	2004	2004
Río Negro	1988	Sí	1973	1985
Catamarca	1988	Sí	1991	(2)
Tierra del Fuego, A e IAS.	1991	Sí	1984	2002
Buenos Aires	1994	No	1958	1988
La Pampa	1994	Sí	1994	2009
Chubut	1994	Sí	1995	1996
Chaco	1994	Sí	1995	1992
Santa Cruz	1998	Sí	1958	1995
Córdoba	2001	Sí	1999	1997
Formosa	2003	Sí	2004	1988
Santiago del Estero	2005	Sí	1987	1998
Neuquén	2006	Sí	1958	1995
Tucumán	2006	Sí	1992	1991
Corrientes	2007	Sí	2011	2004
Entre Ríos	2008	Sí	2012	2005
Salta	2021	Sí	2018	1976
Jujuy	2023	Sí	1989	No posee
La Rioja	2024	Sí	1999	2015

Fuente: Elaboración propia.

Referencias: (1) La última enmienda de 2018 limitó la reelección de los intendentes municipales.

(2) Ley derogada en 2020, se encuentra vigente un decreto del gobernador.

Durante el siglo XXI, la Corte Suprema de Justicia de la Nación continuó fortaleciendo su jurisprudencia sobre la autonomía municipal, adoptando una interpretación más enérgica. Un caso destacado fue el de “Ponce, Carlos Alberto C/ San Luis, Provincia de S/ Acción Declarativa de Certeza” (2005), donde resolvió que la intervención provincial –que derivó en una duplicación del gobierno en la capital de San Luis– violaba la autonomía municipal. Posteriormente, en “Municipalidad de San Luis c/ Provincia de San Luis s/ acción declarativa de certeza” (2007), dictaminó que el gobierno provincial no podía interferir en la competencia electoral local, tarea que correspondía exclusivamente al poder comunal.

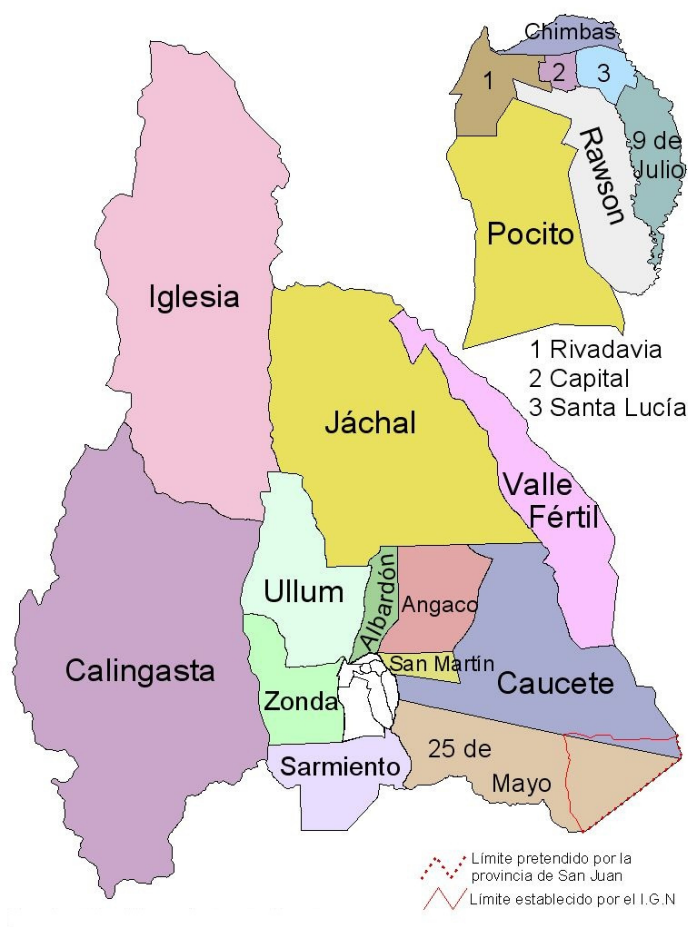
Otro fallo relevante fue el de “Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Rioja en la causa Intendente municipal capital s/ amparo” (2014), en el cual la Corte Suprema reprimió a la provincia por la ausencia de un régimen de coparticipación municipal. Asimismo, en “Municipalidad de la Ciudad de la Banda C/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero S/ conflicto entre Poderes Públicos” (2018), el máximo tribunal falló a favor de la municipalidad metropolitana, exigiendo el cumplimiento de la coparticipación de impuestos para fortalecer su autonomía financiera.

Finalmente, en “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito” (2021), la Corte Suprema validó una ordenanza local que regulaba el horario de apertura de supermercados, subrayando la capacidad de los gobiernos locales para adaptar normativas a sus propias necesidades.

4.4. La heterogeneidad territorial

La diversidad y desigualdad que caracterizan a las provincias se intensifican al nivel municipal: a las desigualdades territoriales se le suma que cada jurisdicción establece diferentes formas de delimitar los espacios locales. Algunas distribuyen toda la jurisdicción provincial entre los gobiernos locales (sistema de tipo condado), otras asignan al gobierno comunal el territorio de la aglomeración urbana o el alcance de los servicios públicos (sistema de ejido urbano), y algunas aplican un sistema mixto, incorporando un área rural cercana para permitir la expansión futura de la ciudad (Cravacuore, 2016a). En las Figuras 4.5 se muestra la situación de la Provincia de San Juan, un caso de organización tipo condado. Nótese que la división territorial en gobiernos locales ocupa todo el territorio provincial y coincide con la división departamental que utiliza, por ejemplo, el INDEC para diferentes trabajos académicos y de planificación.

Figura 4.5
Sistema condado
Ejemplo: Límites municipales en la Provincia de San Juan



Fuente: Atlas Socioeconómico San Juan (UNSJ)¹.

En la figura 4.6 se presentan la situación del Departamento de Gualleguay, Provincia de Entre Ríos, un caso de ejido urbano, en donde los gobiernos locales -municipios y comunas- sólo tienen potestad sobre el territorio de las localidades. Nótese que, en este caso, los departamentos entrerrianos no son divisiones político/administrativas organizadas, ya que no tienen ningún órgano de gobierno, y que el grueso de su superficie no posee gobiernos locales.

¹ Recuperado el 10/10/2024, de: https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Mapa_de_la_divisi%C3%B3n_pol%C3%ADtica_de_la_provincia_de_san_juan,_argentina.jpg.

Figura 4.6
Sistema ejido urbano
Ejemplo: Departamento Gualaguay, Provincia de Entre Ríos

Figura 4.6.a
Departamento Gualaguay en Entre Ríos

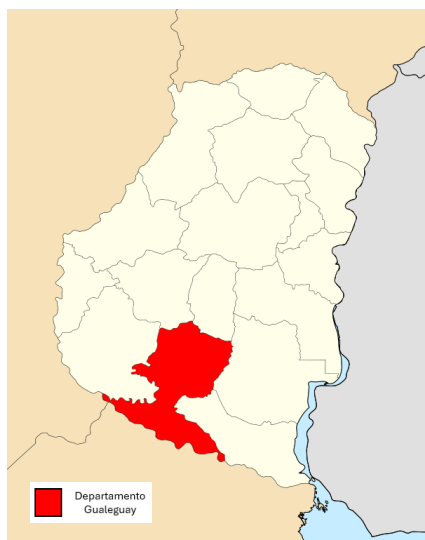


Figura 4.6.b
Límites de municipios y comunas en Departamento Gualaguay



Fuente: Tomado de wikipedia (Departamento Gualaguay).
Referencia en Departamento Gualaguay:

Fuente: Elaboración propia.
Referencia en Departamento Gualaguay:

La municipalidad de mayor superficie es Malargüe, en Mendoza, con 41.537 km², y también tiene la menor densidad, con 1,27 habitantes por km². El gobierno local más pequeño es la citada comuna de Colonia Anita, en la Provincia de Córdoba, cuya jurisdicción abarca sólo cuatro viviendas, una iglesia y el edificio comunal, agrupados en dos manzanas.

Como adelantamos, desde el punto de vista demográfico la heterogeneidad de los gobiernos locales es grande, con municipalidades que superan el millón de habitantes y otras con apenas decenas de habitantes.

La Provincia de Córdoba es un caso extremo en este sentido: además de tener la segunda municipalidad más poblada del país –su capital con 1.498.060 habitantes (Censo 2022) – alberga el mayor número de gobiernos locales del país, con 427. Además, enfrenta de manera más aguda el problema del inframunicipalismo, ya que casi un tercio de sus gobiernos locales tiene menos de 500 habitantes (INDEC, 2022).

Cuatro fenómenos territoriales destacan en el contexto de los gobiernos locales en Argentina: a) la formación de más de treinta metrópolis y aglomerados

urbanos compuestos, donde la urbanización abarca múltiples jurisdicciones locales (Cravacuore, 2025); b) la concentración de la población provincial en una sola ciudad, generalmente la capital; c) el inframunicipalismo, que se manifiesta en la fragmentación del territorio en gobiernos locales de escasa población (Iturburu, 2001); y d) la intermunicipalidad bajo el formato comarcal, como mecanismo de cooperación entre gobiernos locales vecinos (Cravacuore, 2016b).

La debilidad operativa de los gobiernos locales pequeños afecta especialmente a aquellos con menos de 1000 habitantes, que representan algo más de un tercio del total (casi 800), pero concentran sólo el 0,7% de la población nacional (INDEC, 2022). Estos gobiernos locales suelen carecer de recursos económicos, infraestructura y personal calificado, destinando la mayor parte de sus ingresos al pago de salarios. En contraste, las 55 municipalidades con más de 150 mil habitantes concentran casi la mitad de la población del país (INDEC, 2022).

Las asociaciones intermunicipales en Argentina, diversas en número y tipo de participantes, objetivos y mecanismos de financiamiento, desempeñan su papel en materias como el desarrollo económico y turístico, la gestión de residuos, la provisión de servicios médicos y educativos no formales, y, en algunas provincias, la justicia de faltas. También compras conjuntas y administración de fondos de desarrollo. Según estudios académicos (IFAM, 2003; Cravacuore, 2016b), nunca operaron simultáneamente más de un centenar, alcanzando su mayor actividad a comienzos de siglo. Estas asociaciones varían en su alcance: algunas se centran en la ejecución de un único servicio público, mientras que otras integran múltiples tareas. Además, se desarrollaron pocas redes temáticas de ciudades. En términos de gestión, sólo algunas asociaciones son administradas por una gerencia autónoma. Todas operan bajo un principio de igualdad entre miembros, sin votación ponderada (Cravacuore, 2016b). Volveremos brevemente sobre este tema en la sección 5.4.2.

4.5. Los sistemas electorales y la situación de los titulares del Poder Ejecutivo

Cada provincia regula la materia electoral de sus gobiernos locales, definiendo aspectos como el calendario electoral, los sistemas de votación y los requisitos para las candidaturas. En las municipalidades con autonomía plena, sus cartas orgánicas tienen la facultad de influir en los regímenes electorales locales (Cravacuore, 2021). Esta diversidad normativa provoca notables diferencias en la elección de autoridades y en los procesos electorales; por ejemplo, mientras algunas provincias imponen la simultaneidad de las elecciones municipales y provinciales, ciertas cartas orgánicas disponen su separación de manera estricta.

Las elecciones locales en Argentina se llevan a cabo, en su mayoría, mediante representación proporcional utilizando el sistema D'Hondt, aunque en

la Provincia de Catamarca algunas municipalidades combinan este método con el sistema de pluralidad-mayoría. Respecto al tipo de papeleta, algunas jurisdicciones emplean boleta única en papel, mientras que otras optan por boletas partidarias. En este último caso, la elección del intendente puede estar integrada en la misma boleta que la de los concejales o en boletas separadas. Además, ciertos gobiernos municipales comenzaron a implementar el voto electrónico en los últimos procesos electorales.

En Argentina, todas las autoridades locales son elegidas por sufragio popular: las últimas autoridades designadas –los comisionados municipales de Santiago del Estero–, culminaron sus mandatos en 2010. La mayoría de los gobiernos locales cuentan con dos poderes. En la Provincia de Córdoba, las municipalidades pueden optar entre dos sistemas de gobierno: el modelo del alcalde fuerte, con un Ejecutivo y un Deliberante separados, o el modelo colectivo, basado en un órgano colegiado liderado por un concejal, aunque ninguna optó por este último.

En otros casos, los gobiernos locales pueden contar con un único departamento, ya sea colegiado –como en las comunas de Córdoba y Santa Fe, las juntas de gobierno de Entre Ríos, las juntas vecinales de Formosa, las comunas rurales de Jujuy y las comisiones de fomento de La Pampa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz– o unipersonal –como las intendencias comisionadas de San Luis, las comisiones municipales de Santiago del Estero y las comunas rurales de Tucumán–. También pueden contar con dos departamentos, como ocurre con las comisiones de fomento y las comunas rurales de Chubut, las comunas de Entre Ríos, las comisiones de fomento de Formosa y las comisiones municipales de San Luis.

En los casos de las municipalidades, el gobierno se despliega alrededor de dos departamentos, con un Ejecutivo local del tipo *strong mayor*, ejercido por un alcalde electo bajo el título de intendente, salvo en la Provincia de Entre Ríos, donde se lo denomina presidente municipal. Este cargo se elige por mayoría simple para un período de cuatro años mediante voto universal, secreto y obligatorio de los ciudadanos argentinos y, en 16 provincias, también de los extranjeros empadronados. En los gobiernos locales no municipales, el título varía, incluyendo denominaciones como comisionado municipal, intendente comisionado, presidente comunal, de junta rural o vecinal, de comisión municipal, rural o de fomento. En cinco provincias, el intendente es acompañado por un vice intendente electo en fórmula, quien asume en casos de ausencia, fallecimiento o remoción. El titular del Poder Ejecutivo local representa al gobierno ante terceros, administra la gestión general y es responsable de implementar las ordenanzas aprobadas por el Concejo Deliberante.

La influencia política del gobierno provincial en las elecciones locales sigue siendo importante, aunque disminuyó progresivamente. Cada vez es más usual que los ciudadanos opten por candidatos opositores al oficialismo provincial, incluso cuando las elecciones locales y provinciales se realizan de manera simultánea.

Las elecciones tienen un carácter pluralista, aunque en algunos gobiernos existe la posibilidad de que la primera fuerza alcance proporciones excepcionalmente altas, hecho originado en fenómenos culturales y, ocasionalmente, en situaciones de clientelismo exacerbado (Cravacuore y Nickson, 2022).

4.6. El organigrama de la Administración Pública Local

La heterogeneidad de los gobiernos locales se refleja claramente en sus organigramas, que no siguen un modelo único. En todos los casos, la cúspide la ocupa el jefe comunal, quien dirige la gestión y ejecuta las políticas públicas. Este suele estar acompañado por un Gabinete Político compuesto por secretarías, y en algunos casos subsecretarías, encargadas de áreas como gobierno, finanzas, obras públicas, salud, educación, promoción social, medio ambiente, seguridad, cultura y deportes, entre otras. La cantidad y la especialización de estas áreas dependen del tamaño y la capacidad institucional de cada gobierno local, lo que genera una significativa variabilidad organizativa.

Los secretarios, subsecretarios y directores son nombrados por el titular del Ejecutivo bajo criterios políticos y carecen de estabilidad en sus cargos. En un nivel inferior, se encuentra el personal administrativo, organizado en departamentos y oficinas, encargado de ejecutar las tareas técnicas y operativas esenciales para el funcionamiento del gobierno local. En los gobiernos locales más pequeños, estas áreas administrativas tienden a ser menos complejas, y el personal suele desempeñar múltiples funciones debido a la limitación de recursos. Por el contrario, en las municipalidades de mayor tamaño, se observa una mayor profesionalización y especialización de roles, con estructuras administrativas más segmentadas y específicas.

Al inicio de su mandato, el intendente o autoridad equivalente solicita al Departamento Legislativo la aprobación de una ordenanza para aprobar el organigrama, crear o disolver dependencias y asignarles la denominación que considere. La oposición generalmente no objeta este proceso.

No es común que las leyes provinciales o las cartas orgánicas impongan restricciones al número de cargos, aunque en el pasado hubo ejemplos de jurisdicciones que lo hicieron. En algunas provincias existen normas que establecen que ciertos cargos –como, por ejemplo, el contador municipal, el tesorero y/o el jefe de compras– tienen una estabilidad especial y su nombramiento debe ser aprobado por el Concejo Deliberante. Los organismos de control ya sean provinciales o locales, sólo revisan el cumplimiento de las formalidades de responsabilidad fiscal, si las hay, y de la designación (Cravacuore, 2021). Volveremos sobre el particular en la sección 4.14.

Los organigramas son dinámicos: la creación o disolución de unidades y los cambios de denominación suelen responder más a tendencias que llegan de los gobiernos nacionales o provinciales que a situaciones de la coyuntura local.

Por ejemplo, las dependencias encargadas de la promoción de derechos de género y diversidades aumentaron cuando el gobierno federal elevó su propia área al nivel ministerial. También pueden influir procesos de descentralización provincial o la necesidad de crear un cargo para un aliado político (Iturburu, 2012).

4.7. Descripción de las unidades de la Administración Pública Local

Las competencias municipales surgen principalmente de la regulación provincial, ya sea establecida en las Constituciones o en las leyes de municipalidades; aunque en el caso de las municipalidades con autonomía plena, es importante lo establecido en la respectiva carta orgánica. Además, pueden derivarse de leyes provinciales sectoriales, como las de educación, salud o discapacidad, que delegan responsabilidades específicas.

Existe, por un lado, un conjunto de competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los provinciales y los locales, tales como la construcción de obras de infraestructura, la promoción social, la defensa del consumidor, el impulso del desarrollo económico, el fomento del deporte, la reglamentación de terminales de carga y pasajeros, la regulación del transporte automotor, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural; por otro lado, un conjunto de competencias compartidas entre el gobierno provincial y las municipalidades, como la provisión de servicios públicos, la protección contra incendios y la atención sanitaria (Cravacuore, 2016a). Por último, existe un conjunto de competencias exclusivas de los gobiernos locales que, históricamente, se limitaron a tres grandes campos de intervención:

- a. La construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos, la construcción y reparación de calles y caminos vecinales, la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano;
- b. La regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat, las actividades económicas y el tránsito urbano; y
- c. El cuidado de la población en riesgo, a través de la asistencia social directa a pobres e indigentes, la atención primaria de la salud y la defensa civil ante desastres naturales (Cravacuore, 2016a).

Estos campos de intervención son los consagrados en el régimen municipal de cada provincia, que todos los gobiernos locales cumplen con mayor o menor eficacia. Sin embargo, desde la década de 1990, una parte de ellos – aquellos dotados de mayores capacidades– asumieron un conjunto de nuevas responsabilidades:

- a. El cuidado del medio ambiente;

- b. La seguridad ciudadana complementaria a la labor de las policías provinciales, que alcanza una particular importancia en algunas municipalidades de gran tamaño;
- c. La promoción económica, función en la que más corrientemente avanzaron todos los gobiernos locales mediante la creación de agencias de desarrollo local, la promoción de la competitividad empresarial, el micro financiamiento, y el fomento de la economía social, entre otras acciones;
- d. El acceso a la justicia y la resolución de conflictos vecinales mediante la mediación comunitaria;
- e. La promoción social, ejecutando políticas para la atención de la pobreza, de la discapacidad, de la minoridad, de la juventud y de los adultos mayores; para promover la equidad de género y las diversidades; para prevenir las adicciones; para ampliar la atención sanitaria; y para promover la cultura y el deporte;
- f. La educación en sus distintos niveles, completando la oferta educativa ofrecida por las provincias, mediante el apoyo a centros educativos complementarios, el otorgamiento de becas, eventualmente la gestión de colegios escuelas y, más recientemente, el cofinanciamiento de carreras universitarias en el territorio (Cravacuore, 2016a).

Es infrecuente que los gobiernos locales asuman simultáneamente todas estas responsabilidades, debido a sus propias limitaciones de capacidades y recursos, como a la diversidad de demandas de la ciudadanía, que no son uniformes ni simultáneas.

La participación presupuestaria por finalidades y funciones –un indicador indirecto– identifica algunas de las principales tareas que realizan los gobiernos locales. Considerando la participación de los tres niveles gubernamentales en el gasto público consolidado y los servicios efectivamente prestados en 2022 –de acuerdo con los últimos datos disponibles– las principales competencias locales desarrolladas fueron la provisión de servicios urbanos, la vivienda y el urbanismo, y el agua y el alcantarillado. En materia de promoción y asistencia social, la nacionalización de la política social que caracteriza las últimas décadas redujo la importancia de los gobiernos locales (Cravacuore, 2024b). Existe una contribución marginal en salud, concentrada en materia de atención primaria de la salud, dado que se trata de una competencia descentralizada en algunas provincias y aún menor en educación. Estas participaciones se mantienen estables en el tiempo.

Algo menos de un tercio del gasto de la administración general fue municipal. En el análisis del gasto en defensa y seguridad, el gobierno local, si bien gastó menos del 2% del total, marca el ingreso de partidas asignadas a complementar la seguridad ciudadana por las municipalidades (figura 4.7²).

2 Destacamos que se trata del dato del año 2022 (último dato publicado para la ejecución consolidada gobiernos locales por finalidad y función). Los datos de ejecución por ahorro / inversión /

Figura 4.7

Ejecución presupuestaria de los gobiernos locales: Finalidades y funciones seleccionadas
En % del PBI y del Consolidado de gobiernos locales, año 2022

Concepto	% PBI	% Total
TOTAL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	0,81%	24,5%
Administración general del Estado	0,76%	23,0%
Defensa y seguridad	0,05%	1,5%
TOTAL GASTO PÚBLICO SOCIAL	2,21%	67,0%
Otros servicios urbanos	0,75%	22,7%
Vivienda, urbanismo, agua y alcantarillado	0,42%	12,7%
Promoción y Asistencia Social	0,23%	7,0%
Salud	0,43%	13,0%
Trabajo y Previsión Social	0,07%	2,1%
Educación y cultura	0,18%	5,5%
TOTAL GASTO EN SERVICIOS ECONOMICOS	0,27%	8,2%
Transporte y Comunicaciones	0,17%	5,2%
SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	0,01%	0,3%
TOTAL GENERAL	3,30%	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Política Económica³.

4.7.1. El urbanismo

Esta es una función primordial de los gobiernos locales, siendo ellos los responsables de mantener, planificar y gestionar el desarrollo de las aglomeraciones físicas. Las diversas tareas de mantenimiento urbano que incluyen la limpieza y recolección de residuos, el mantenimiento de espacios públicos como plazas y parques, la construcción y reparación de calles y veredas –eventualmente, en gobiernos de tipo condado, de los caminos rurales–, y el cuidado del alumbrado público y los semáforos. Todos los gobiernos locales del país desarrollan estas tareas, de manera directa y, en las municipalidades de mayor población, con la contratación de empresas privadas o cooperativas que complementan estas tareas.

En muchas provincias, los gobiernos locales son responsables de proveer servicios de agua y saneamiento en las áreas urbanas, lo que incluye la gestión y mantenimiento de redes de distribución de agua potable, el control de su calidad, y la recolección y tratamiento de aguas residuales. Estas tareas suelen realizarse de manera directa, aunque en algunos casos se delegan a empresas municipales o cooperativas locales. Sin embargo, en ciertas jurisdicciones, estas funciones recaen en las provincias, que prestan los servicios a través de

financiamiento (sección 4.10) corresponden al año 2023.

3 Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>.

empresas públicas o concesiones privadas. Una excepción significativa es el área metropolitana de Buenos Aires, donde son gestionados por la empresa pública nacional AySA.

La elaboración de los planes urbanos con el fin de equilibrar el crecimiento de las localidades con la preservación del medio ambiente y la calidad de vida ciudadana es otra tarea de los gobiernos locales: lo hacen mediante la regulación del uso del suelo, la zonificación y el control de edificaciones. Sin embargo, no todos desarrollan esta tarea: en aquellos con menores capacidades, existe una debilidad manifiesta en las capacidades regulatorias en esta materia.

La zonificación es una competencia típica de los gobiernos locales en todas las provincias, salvo en las provincias de Buenos Aires y Mendoza. En la primera, el Decreto-ley 8912/77 establece en su artículo 70 que la responsabilidad primaria recae en las municipalidades, aunque el gobierno provincial puede intervenir en los procesos de zonificación: ello ocurre usualmente con las urbanizaciones privadas. En la Provincia de Mendoza, las municipalidades regulan los permisos de construcción, pero no toda la zonificación, ya que las actividades industrial y agrícola son competencia provincial, conforme a lo dispuesto en la Ley 8.051 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Cravacuore, 2021).

4.7.2. La vivienda

La construcción de la vivienda social es una competencia provincial; la ejecuta a través de instituciones especializadas. La sanción de la Ley 24.464 de creación del Sistema Federal de Vivienda, en 1995, implicó el retiro del Estado federal de un papel activo en la política habitacional social, aunque en el presente siglo retornó mediante el financiamiento compartido de viviendas sociales, canalizado por transferencias discrecionales a provincias y gobiernos locales.

Algunas normas provinciales asignan un papel complementario a los gobiernos locales, como en La Rioja y Río Negro (Cravacuore, 2021), si deciden hacer viviendas, tienen plena competencia, aunque el organismo provincial también puede construirlas en sus ejidos.

En la Región Centro, las municipalidades se destacan por su actividad en el ámbito de la vivienda. En la Provincia de Entre Ríos, municipalidades como Concepción del Uruguay, Concordia y Gualaguaychú implementaron programas propios; también se observan iniciativas innovadoras en gobiernos locales de menor tamaño poblacional, como los mecanismos públicos de ahorro previo para la construcción privada en Cerrito, Federal, María Grande y Valle María, modalidad que se ha extendido a otras provincias de la Región.

En la Provincia de Santa Fe, algunas municipalidades impulsaron proyectos destacados. Rosario trabajó en el reasentamiento de barrios populares; Esperanza, Rafaela, San Justo, Santa Fe y Sunchales cuentan con institutos municipales autárquicos; y Venado Tuerto dispone de un fondo municipal destinado al financiamiento de la vivienda social (Cravacuore, 2021).

En años recientes, otras municipalidades del país crearon sus propios institutos de vivienda, entre ellas Allen, Bariloche, Coronel Suárez, Cutral Có, Fontana, Neuquén, Rincón de los Sauces, Río Tercero, San Martín de los Andes, Trelew y Villa María, por citar sólo algunos. Gobiernos locales de menor tamaño sólo operan sobre el acceso al suelo urbano, entregando, a título oneroso o gratuito, según la condición social de los demandantes, solares para que las familias encaren la autoconstrucción de sus viviendas.

4.7.3. La asistencia social

La asistencia social es una tarea histórica de los gobiernos locales, reconocida por las Constituciones y leyes provinciales (Cravacuore, 2016). Denominada acción social directa, históricamente estuvo dirigida a personas en situación de pobreza extrema o afectadas por catástrofes ambientales. Todos los gobiernos locales, independientemente de su tamaño demográfico y sus capacidades, cuentan con oficinas especializadas, de Desarrollo o Asistencia Social o denominaciones similares, encargadas de ejecutar estas acciones de manera exclusiva.

Estas oficinas entregan alimentos, leña o garrafas, medicamentos, materiales de construcción, herramientas, insumos escolares, subsidios en casos de emergencias y organizan comedores, huertas y roperos comunitarios. Mientras que en el pasado la asistencia federal y provincial era menos frecuente, el aumento de la pobreza desde la década de 1990 incrementó su presencia desde entonces. La nacionalización de la política social y la aparición de movimientos sociales gestionando estas acciones redujo, aunque no eliminó, su papel en la atención de la pobreza (Cravacuore, 2024b).

Argentina es un país promotor y receptor de migrantes, tal como lo establece la Constitución Nacional y las sucesivas leyes de inmigración. La Ley Federal 25.871 de 2003 dispone que los tres niveles de gobierno deben favorecer la integración de los inmigrantes en aspectos como el idioma, la cultura, la educación y el ámbito laboral. Además, autoriza a la Dirección Nacional de Migraciones a delegar sus funciones y facultades en otras autoridades, incluidas las locales.

En los últimos años, se multiplicó la creación de oficinas especializadas: un estudio reciente indica que, sólo en el área metropolitana de Buenos Aires, existen 18 (Nicolao, 2024). Otras municipalidades como Concordia, General Conesa, Godoy Cruz, La Quiaca, Lago Puelo, Maipú (Mendoza), Marcos Paz, Mendoza, Neuquén, Puerto Madryn, Reconquista, Rincón de los Sauces y Rosario participaron en los últimos años del programa MigraCiudades de la Organización Internacional de Migraciones, con el fin de dotarse de capacidades de intervención.

4.7.4. Las funciones del cuidado

En varias provincias, como Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santiago del

Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán, los gobiernos locales tienen competencia legal en la atención de la población de tercera edad (Cravacuore, 2021).

Los gobiernos locales desarrollan distintas iniciativas, como la creación de oficinas específicas; el trabajo coordinado con agencias federales como ANSES y PAMI y con los institutos provinciales de seguridad social, el sostenimiento de centros de día, el mantenimiento de asilos para ancianos, actividades culturales y recreativas, y la organización del turismo social. Estas prestaciones complementan las políticas federales que, paradójicamente, limitaron el margen para iniciativas más ambiciosas: los gobiernos locales más pequeños suelen tener propuestas propias más innovadoras, como acciones de atención domiciliaria. Gobiernos locales de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur desarrollan acciones en este tema (Cravacuore, 2021, pp.15-17).

La atención de la discapacidad es una competencia federal que puede ser delegada. Las pensiones para personas con discapacidad son gestionadas por ANSES –con participación de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS)–, que administra el pago de todas las pensiones y subsidios sociales del gobierno federal. Las provincias y gobiernos locales cumplen principalmente un papel administrativo en la emisión del Certificado Único de Discapacidad y desarrollan prestaciones complementarias. Las Constituciones de Córdoba, Entre Ríos, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán reconocen un papel municipal en esta materia. Gobiernos locales de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán desarrollan acciones en esta materia (Cravacuore, 2021, p. 9).

En el pasado, la atención de la niñez estaba a cargo del actualmente extinto Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, del cual dependían los hogares para niños expósitos. Sin embargo, las provincias también asumieron esta competencia y comenzaron a descentralizarla hacia los gobiernos locales: la primera en hacerlo fue la Provincia de Chubut en 1997. La sanción de la Ley federal 26.061 en 2005, que creó el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, impulsó la descentralización de la política nacional de protección hacia las provincias y aceleró su transferencia a los gobiernos locales: sólo las provincias de Formosa, San Luis y Santiago del Estero no completaron esta descentralización. En provincias como Buenos Aires, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Misiones y Santiago del Estero, muchas municipalidades desempeñan esta función, solas o articuladas con los gobiernos provinciales (Cravacuore, 2021, pp.15-17).

4.7.5. La atención de la salud

El sistema de salud en Argentina presenta un diseño complejo, caracterizado por competencias concurrentes entre los tres niveles de gobierno. El

gobierno federal se concentra en políticas epidemiológicas, programas de vacunación y controles sanitarios en las fronteras. Además, administra cuatro pequeños hospitales especializados y cinco grandes nosocomios de alta complejidad, cuatro de los cuales están ubicados en el área metropolitana de Buenos Aires.

Las provincias, por su parte, adoptaron estrategias diversas: algunas mantienen el control total de sus efectores sanitarios, mientras que otras descentralizaron hospitales y unidades de atención primaria a los gobiernos locales, reservándose la gestión de los nosocomios de alta complejidad. En todos los casos, las provincias se hacen cargo de la atención de patologías severas mediante sistemas de derivación.

En lo que hace a la Atención Primaria de la Salud, jurisdicciones como Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur permiten legalmente que los gobiernos locales asuman competencias en el tema, incluso en casos donde sus efectores puedan superponerse con los provinciales (Cravacuore 2021); sin embargo, no todos lo hacen. De los casos citados, se destaca el de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Misiones, en donde este tipo de atención está totalmente, descentralizada en los gobiernos locales; en el resto las provincias, efectores provinciales y locales comparten responsabilidades en este ámbito (Cravacuore, 2021, pp.12-13).

En cuanto a la atención hospitalaria, las diferencias radican en el nivel de descentralización. En algunas provincias, los nosocomios generales son municipales mientras que los de alta complejidad permanecen bajo control provincial; en otras, coexisten establecimientos de distinta complejidad gestionados por ambos niveles. Las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur autorizan legalmente a los gobiernos locales a crear hospitales (Cravacuore, 2021); sin embargo, no todos lo hacen. En la Provincia de Buenos Aires, se encuentran hospitales provinciales, principalmente en los partidos más poblados, y otros municipales, que incluso operan simultáneamente en los mismos partidos. En otras provincias, como Córdoba, la titularidad de los hospitales es provincial o municipal según su nivel de complejidad. Además, existen hospitales municipales en Concepción del Uruguay, Rosario y Santa Fe (Cravacuore, 2021).

Los servicios de salud odontológica no están previstos en las normas. Históricamente fue un servicio privado que, en los últimos años, asociado al empobrecimiento de la población, comenzó a brindarse en unos pocos efectores públicos. Sólo existen servicios locales en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, en dos municipalidades de Corrientes y en otra de Entre Ríos (Cravacuore, 2021).

4.7.6. La educación

La educación en Argentina es responsabilidad de las provincias en los niveles preescolar, primario y medio, así como en la educación superior no universitaria. Las universidades funcionan bajo la tutela del gobierno federal, aunque algunas provincias crearon y administran universidades provinciales.

En 2005, la Ley Federal de Financiamiento Educativo dispuso en su artículo 7 el reparto automático de recursos a los gobiernos locales para cubrir parcialmente los gastos de infraestructura educativa. Este esquema estableció que el Estado federal transfiriera fondos adicionales a las provincias, las cuales deben distribuirlos a los gobiernos locales conforme a los criterios de coparticipación, con la finalidad principal de financiar obras menores en colegios y escuelas (Cravacuore, 2021).

Los gobiernos locales de mayor tamaño poblacional suelen contar con oficinas especializadas para coordinar iniciativas con los establecimientos escolares en sus territorios y administrar los fondos federales transferidos. Eventualmente, también para gestionar sus propias instituciones educativas. En los últimos años, varias municipalidades crearon establecimientos preescolares en provincias como Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Un número menor desarrolló iniciativas en los niveles primario y medio, destacándose municipalidades que ofrecen educación en todos los niveles, como las de General Pueyrredón y La Matanza en Buenos Aires; San Fernando del Valle de Catamarca; San Salvador de Jujuy; Santiago del Estero; Ushuaia; y San Miguel de Tucumán (Cravacuore, 2021, pp. 9-10). Estas experiencias se concentran principalmente en grandes ciudades, motivadas tanto por la necesidad de paliar deficiencias en la oferta provincial como por el interés en impulsar iniciativas pedagógicas innovadoras.

El aporte de los gobiernos locales no se limita a la creación de establecimientos propios, sino que también fortalecen la oferta educativa provincial. Algunos gobiernos locales crearon centros educativos no formales, como jardines maternales, talleres de oficios y programas de alfabetización. También participan en el cofinanciamiento de carreras universitarias y tecnicaturas en sus territorios, acercando la educación superior a zonas que carecían de esta oferta. Inclusive algunas iniciativas más ambiciosas se transformaron en universidades, como la Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense, surgida de una decisión intermunicipal (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004). En la misma dirección, varias municipalidades presionaron activamente por medio de legisladores afines para la creación de universidades nacionales en sus territorios, como ocurrió en las últimas dos décadas.

También muchos gobiernos locales promueven programas extracurriculares enfocados en la inclusión digital, la educación artística y el deporte, ampliando las oportunidades para sus comunidades.

En cuanto a la educación no formal, los gobiernos locales desarrollan programas orientados a atender necesidades específicas de la población,

como cursos y talleres de temáticas de interés social, como idiomas o informática. Estos programas están diseñados para complementar la educación formal, brindando herramientas prácticas y fomentando la inclusión de distintos colectivos sociales.

La formación profesional es un ámbito de intervención local relativamente reciente, reconocido como competencia municipal sólo en tres provincias: Formosa, Jujuy y San Luis. No obstante, en las últimas décadas, los gobiernos locales crearon oficinas especializadas para coordinar y gestionar cursos financiados por organismos federales y provinciales; también algunos desarrollaron políticas propias en este campo. Un relevamiento de 2021 identificó experiencias de formación profesional en gobiernos locales de todas las provincias (Cravacuore, 2021). Entre las iniciativas más avanzadas destacan las Escuelas de Artes y Oficios en los gobiernos locales de Concepción del Uruguay, Concordia, Gualaguay, Gualaguaychú y Paraná, así como en Chilecito, Formosa y Santiago del Estero. La municipalidad de Palpalá, en Jujuy, cuenta incluso con un instituto autárquico especializado (Cravacuore, 2021).

4.7.7. La cultura

Los gobiernos locales desempeñan un papel significativo en la promoción de la cultura en el ámbito local. Se gestionan espacios como centros culturales, bibliotecas, archivos históricos y museos, donde se organizan talleres artísticos, ciclos de cine, exposiciones y espectáculos, ofreciendo oportunidades accesibles para el disfrute y la formación artística. También se promueven a los artistas y artesanos locales, en el plano regional y nacional.

4.7.8. La seguridad

Los gobiernos locales no tienen responsabilidad en el control del orden público mediante armas, letales o no letales. No obstante, en los últimos años, en muchos gobiernos locales, empezaron a desarrollarse iniciativas colaborativas de apoyo a las fuerzas de seguridad federales y provinciales, en materia de infraestructura, equipamiento, movilidad y combustible.

En las municipalidades de mayor población y más capacidades, también se desarrollan políticas preventivas que incluyen la instalación de sistemas de alerta –botones de pánico, aplicaciones móviles– y videovigilancia, elaboración de mapas del delito y patrullajes municipales con personal propio⁴. Estos ocupan un número creciente de empleados de la dotación local. Algunas municipalidades bonaerenses, como las de Ezeiza, San Miguel y Tigre se encuentran entre las

⁴ A pesar de que el uso de uniforme y vehículos de aspecto militarizado puede hacer parecer que se trata de personal policial, no tienen esta condición, ya que no están autorizados a portar armas de fuego, lo cual es el criterio que define esta función a nivel internacional.

que más experiencia acumularon en esta materia. Un indicador de la creciente importancia de este tema en la agenda local es el incremento sustancial de la proporción del presupuesto aplicado al tema en algunas municipalidades.

Además, muchos gobiernos locales trabajan en la mejora del espacio público, como el incremento del alumbrado público, como una medida para fortalecer la seguridad urbana. En el pasado eran más usuales iniciativas participativas bajo el formato de comités locales de seguridad, con el fin de debatir las políticas territoriales de seguridad, pero estas prácticas cayeron en desuso.

El control del tránsito urbano es, como regla general, jurisdicción local en el ejido municipal. Lo hacen con un cuerpo de inspectores propios. Sí es de jurisdicción provincial la legislación de tránsito (Cravacuore, 2021). En las vías nacionales y provinciales la jurisdicción es municipal siempre que exista un convenio interjurisdiccional; algunos gobiernos locales desarrollan labores intermunicipales en materia del juzgamiento de faltas, como en las provincias de Córdoba, La Pampa y San Luis.

4.7.9. El transporte público

El transporte público ferroviario, fluvial y aéreo que opera en territorios locales está regulado al nivel federal. En cuanto al transporte de autobuses, su regulación varía según la jurisdicción: los servicios interprovinciales están bajo control de un organismo federal, mientras que los servicios intermunicipales son regulados por las provincias.

En las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán, el transporte que opera exclusivamente dentro del ejido municipal es competencia local. En la Provincia de La Rioja, una ley de emergencia del transporte retiró esta competencia de las municipalidades, centralizándola en el ámbito provincial (Cravacuore, 2021).

Los gobiernos locales son responsables del otorgamiento de concesiones a terceros para el transporte público y de la regulación de las tarifas. Aunque la gestión directa es poco frecuente, en nuestro siglo se han creado empresas públicas municipales de transporte de pasajeros en Bahía Blanca, Córdoba, Rosario, San Luis y Salta. En la Provincia de Buenos Aires, resulta habitual que sólo en los partidos de mayor población exista el servicio de ómnibus urbano; lo mismo ocurre en las provincias del Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Cravacuore, 2021).

En los últimos años, el transporte urbano generó tensiones entre las provincias y las municipalidades de las capitales provinciales. Ante el deterioro de los servicios gestionados por el sector privado y la necesidad de subsidiar las tarifas, las provincias intervinieron directamente, invadiendo competencias

municipales. Un caso pionero fue el de Salta, donde se creó una Autoridad Metropolitana del Transporte para administrar todos los servicios de transporte –incluido taxis y remises– en la capital, que luego amplió su alcance a otras municipalidades de la provincia. En contraste, en las capitales provinciales de San Luis y Tucumán, los autobuses continúan bajo regulación municipal, incluso cuando sus servicios se extienden a gobiernos locales vecinos (Cravacuore, 2021, pp.13-14).

4.7.10. El cuidado del medio ambiente

Los gobiernos locales desempeñan un papel fundamental en el cuidado del medio ambiente mediante la implementación de políticas y acciones adaptadas a las necesidades específicas de sus territorios. Entre sus principales iniciativas se encuentra la gestión integral de residuos sólidos urbanos, que incluye programas de recolección diferenciada, reciclaje y disposición final sostenible. Estas políticas comenzaron a difundirse a partir de 1991, cuando la municipalidad bonaerense de Laprida implementó un sistema integral pionero, seguido por Rauch, Tapalqué y Trenque Lauquen (Bibiloni, s.f.). Este modelo también fue adoptado tempranamente por otras municipalidades de las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, como Camilo Aldao, Federal y Esperanza, respectivamente.

Actualmente, numerosos gobiernos locales impulsan campañas de educación ambiental para sensibilizar a la ciudadanía sobre el consumo responsable y la reducción de desechos. De forma paralela, trabajan en la protección y recuperación de espacios verdes, fomentando su uso para actividades comunitarias y recreativas. También desarrollan estrategias enfocadas en la conservación de recursos hídricos y el control de la contaminación en cuerpos de agua locales y, además, implementan planes de mitigación y adaptación al cambio climático que incluyen la promoción de la eficiencia energética y el uso de energías renovables.

Un indicador de la importancia de este tema en la agenda local es el número de gobiernos partícipes de la Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático, la principal referencia nacional. En la actualidad, son casi tres centenares en todo el país: 187 de la Región Centro, 29 bonaerenses, 25 del noreste, 23 patagónicos, 18 cuyanos y 17 del noroeste.

Distintos estudios dan cuenta que las grandes municipalidades metropolitanas no realizan suficientes esfuerzos para intervenciones eficaces en materia ambiental. En algunas áreas del interior del país, las provincias catalizaron esfuerzos para intervenciones intermunicipales, como en áreas metropolitanas de las capitales de Chubut, Misiones y Tucumán (Cravacuore, 2016b). Por el contrario, los esfuerzos más relevantes lo realizan los gobiernos locales medianos; en este sentido, existen municipalidades que desarrollan actividades sostenidas desde hace más de tres décadas.

4.7.11. La promoción económica

La promoción económica se afianzó como la función municipal más extendida en Argentina, especialmente desde la década de 1990, cuando comenzaron a implementarse estrategias para dinamizar las economías territoriales y generar oportunidades laborales en los territorios. Entre las principales acciones se encontraron la creación de agencias de desarrollo local, que articulan esfuerzos entre los sectores público, privado y educativo para atraer inversiones y fomentar proyectos productivos. Asimismo, los gobiernos locales impulsaron el emprendedurismo mediante programas de micro financiamiento, capacitación y asistencia técnica para pequeños y medianos empresarios. Otro eje importante fue el fomento de la economía social, con iniciativas que fortalecieron cooperativas y emprendimientos solidarios. Además, muchos gobiernos locales desarrollaron estrategias de promoción turística y cultural, diversificando la economía y generando nuevas fuentes de ingresos.

Citando algunos ejemplos, la Municipalidad de Olavarría estableció su incubadora de empresas en 1994, al igual que lo hizo después Malargüe, mientras que Balcarce, Campana y Río Grande, inauguraron sus agencias de desarrollo local a fines de la década de 1990. Lomas de Zamora y Pergamino se concentraron tempranamente en la promoción del comercio internacional, y Florencio Varela creó su Instituto para el Desarrollo Local, abarcando integralmente desde la capacitación laboral hasta la innovación tecnológica, siguiendo el ejemplo de Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local de Rafaela. Rauch lanzó programas innovadores de financiamiento productivo, que fueron imitados por Benito Juárez y Trelew. Además, se formaron intermunicipalidades productivas, principalmente en las provincias de Buenos Aires y Córdoba (Villar, 2007; Cravacuore, 2024b; Cravacuore y Amaya, 2024). Con la crisis económica de 2001, surgieron también iniciativas de economía social, como el club del trueque promovido por la Municipalidad de Trenque Lauquen, que validaba al gobierno local como partícipe integral de una red de comercialización alternativa (Cravacuore y Amaya, 2024, p. 52).

4.7.12. La acción internacional

La acción exterior de los gobiernos locales se arraigó como una práctica desde la década de 1990. Aunque la Constitución Nacional establece que las relaciones internacionales son una competencia exclusiva del gobierno federal, los gobiernos subnacionales encontraron formas de participar en el ámbito internacional mediante mecanismos como la cooperación descentralizada y la integración en redes globales de ciudades. Esta actividad exterior se sustenta en la búsqueda de recursos técnicos y financieros, el intercambio de buenas prácticas y la visibilidad internacional de las ciudades, lo que permitió a los gobiernos locales establecer alianzas con organismos

internacionales, gobiernos subnacionales de otros países y organizaciones no gubernamentales. Rosario y Rafaela fueron las municipalidades pioneras en desarrollar acciones en esta temática.

Los gobiernos locales argentinos canalizan su labor internacional principalmente a través de redes de ciudades, dado que el nivel de desarrollo del país limita la acción de las agencias internacionales de cooperación. La Red de Mercociudades, creada en 1995, es el principal vehículo y actualmente está integrada por 157 gobiernos locales argentinos, entre los 391 asociados. En esta red se destacaron históricamente municipalidades como Córdoba, Esteban Echeverría, Morón, Quilmes, Rosario, Santa Fe y Tandil. En menor medida, los gobiernos locales participan en otras redes, como la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), donde la participación está mediada por la Federación Argentina de Municipios. Más recientemente, se incrementó la adhesión a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, con una treintena de gobiernos locales involucrados, principalmente de las provincias de Córdoba y Santa Fe. Asimismo, 13 municipalidades intermedias forman parte del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, una red de aprendizaje sobre desarrollo territorial desde una perspectiva estratégica.

La acción exterior de los gobiernos locales enfrenta dos desafíos principales: la falta de apoyo por parte de los gobiernos federal y provincial, y la falta de capacidades técnicas y presupuestarias. Esto promueve que sólo un grupo reducido de municipalidades pueda aprovechar sus beneficios, mientras que aquellos con menos capacidades permanecen marginados.

4.7.13. El acceso a la justicia

El acceso a la justicia y la resolución de conflictos vecinales se consolidó como una función emergente de los gobiernos locales. Los programas de mediación comunitaria se destacaron como una de las principales iniciativas, ofreciendo soluciones rápidas y económicas a disputas vecinales y familiares, fortaleciendo la convivencia y reduciendo la judicialización de problemas cotidianos como la experiencia pionera de la municipalidad de Córdoba o intrafamiliares, como la bonaerense de Moreno con su programa PRO-VI desde mediados de la década de 1990, empleando equipos interdisciplinarios de psicólogos y mediadores (Cravacuore y Badía, 1999).

Adicionalmente, los gobiernos locales implementaron oficinas de asesoramiento jurídico gratuito, dirigidas a asistir a sectores vulnerables en temas como trámites administrativos, conflictos laborales o de vivienda. En algunos casos, estas acciones se realizan en colaboración con organismos provinciales y federales e incluso con organizaciones de la sociedad civil, creando espacios descentralizados de atención ciudadana. Estas iniciativas refuerzan el vínculo entre los gobiernos locales y sus comunidades, promoviendo la equidad en el acceso a la justicia, especialmente en áreas alejadas de las sedes judiciales.

4.7.14. La equidad de género y diversidades

Los gobiernos locales desempeñan un papel cada vez más relevante en la implementación de políticas de género y diversidades, promoviendo la igualdad de derechos y la inclusión en sus territorios. Estas políticas incluyen la creación de oficinas municipales, hasta el nivel de secretarías, encargadas de diseñar e implementar programas destinados a prevenir y erradicar la violencia de género, brindar asistencia integral a las víctimas de delitos sexuales y sensibilizar a la población sobre la equidad de género. Asimismo, los gobiernos locales desarrollan iniciativas de capacitación en perspectiva de género para el personal municipal y, en algunos casos, también para organizaciones de la sociedad civil.

En el ámbito de la diversidad, algunos gobiernos locales trabajan activamente en la promoción de los derechos de las comunidades LGBTQ+, mediante la organización de actividades culturales y educativas, la inclusión laboral en el sector público y la generación de espacios seguros.

Las áreas especializadas surgieron tímidamente como espacios de la mujer; la Municipalidad de Rosario fue pionera en 1988 y por muchos años fue única en el país. La creación de un ministerio específico en el orden federal supuso una influencia positiva para que los gobiernos locales crearan dependencias –bajo el formato de secretarías, direcciones u oficinas– para abordar las problemáticas asociadas desde el enfoque de derechos.

4.7.15. Los derechos humanos

Los gobiernos locales también promueven actividades de sensibilización y educación en derechos humanos, especialmente dirigidas a jóvenes y comunidades vulnerables, utilizando herramientas como talleres, charlas y campañas públicas. En colaboración con organismos federales y provinciales, desarrollaron programas para la recuperación de la memoria histórica, conmemorando hechos vinculados a la defensa de la democracia y los derechos humanos.

En el pasado, el gobierno federal exploró el fortalecimiento de las áreas específicas que se crearon en los gobiernos locales, proponiendo incluso la creación de una iniciativa intermunicipal, la Red Federal de Municipios por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos.

4.8. Las empresas públicas locales

Las empresas públicas desempeñan un papel crucial en la renovación de la prestación de servicios públicos esenciales a nivel local. Su objetivo es satisfacer las necesidades de la comunidad mediante la prestación de servicios que, por su naturaleza, difícilmente podrían ser ofrecidos con eficiencia y equidad por el sector privado o mediante la administración directa.

Según un relevamiento propio, más de treinta municipalidades de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe desarrollaron iniciativas empresariales; inclusive algunas constituyeron varias simultáneamente como las municipalidades de Avellaneda (Buenos Aires), Río Cuarto, Rosario y Villa María, y la bonaerense de Junín las amalgamó como un holding único. Las actividades más comunes gestionadas bajo esta modalidad incluyen la distribución de gas natural y agua potable, el saneamiento, el transporte público de ómnibus, el tratamiento y disposición final de residuos, el desarrollo urbano, el servicio de internet, la construcción y mantenimiento de infraestructura urbana, y el manejo de predios municipales como estaciones de ómnibus y parques industriales, entre otras. Algunas iniciativas sólo buscan administrar un único servicio mientras que otras plantean una gestión de un conjunto de tareas.

Estas empresas pueden adoptar diversas formas jurídicas, siendo la más común la Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM). Esta modalidad societaria combina capital mayoritario del gobierno municipal con participación privada en proporciones variables que oscilan entre el 1% y el 49%. Algunos de estos modelos también incorporan la participación de los trabajadores, a través de programas de participación o asociaciones y mutuales; también la participación de accionistas locales, como cámaras empresariales e incluso vecinos. Existen otras formas jurídicas, como las sociedades de economía mixta, las sociedades del Estado y, más recientemente, las sociedades anónimas unipersonales (SAU). Las sociedades de economía mixta y las sociedades del Estado son menos comunes, mientras que las SAU, creadas bajo el marco del Código Civil y Comercial vigente, son las más recientes y parecen ser las predilectas en la actualidad.

Existen dos empresas públicas en las que más de un gobierno local posee acciones. La primera, Desarrollo del Sur Sociedad del Estado, es una empresa multipropósito propiedad de diecisiete municipalidades y comunas de la Provincia de Córdoba. La segunda, el Parque Tecnológico del Litoral Centro, es una SAPEM cuyos propietarios incluyen las municipalidades de Santa Fe y Paraná, además de otras instituciones gubernamentales federales y provinciales, así como entidades educativas y empresariales.

La creación de empresas públicas municipales suele justificarse a través de lo que se denomina “huida al Derecho privado”, una estrategia mediante la cual las entidades públicas adoptan instrumentos y normas propias del Derecho privado para ganar flexibilidad, agilidad y eficiencia en su gestión. Esta tendencia se puede observar especialmente en las SAPEM, donde no se suele dar un verdadero aporte monetario de capital privado. Además, muchas de estas empresas incluyen en sus estatutos societarios cláusulas de reinversión total de las utilidades generadas, lo que evidencia un enfoque no orientado al lucro y refuerza la idea de que su objetivo principal no es la maximización de ganancias. En algunos casos, las empresas públicas municipales nacieron en

situaciones de crisis, con el fin de continuar la prestación de servicios que el sector privado abandonó.

Algunas voces críticas, principalmente de dirigentes opositores y de los sindicatos municipales, señalaron diversos riesgos asociados a la creación de empresas públicas locales. Entre estos, se destaca la posible disminución de la transparencia en la gestión, aunque este riesgo es abordado con la intervención de órganos de control como la propia sindicatura del Tribunal de Cuentas y, en algunos casos, con la participación directa de miembros del Honorable Concejo Deliberante en los directorios de las empresas. Además, plantearon la preocupación por la posible precarización del empleo público, dado que las empresas municipales pueden operar bajo lógicas más flexibles que las estructuras tradicionales de la administración pública.

4.9. El personal de la Administración Pública Local

Las diferencias en características territoriales, población y desarrollo institucional de los gobiernos locales generan asimetrías en la composición, la estructura y las condiciones laborales de estos empleados. Mientras que, en los grandes centros urbanos, las municipalidades cuentan con estructuras administrativas complejas, en los gobiernos locales pequeños las administraciones suelen ser rudimentarias, con plantillas reducidas y multifuncionales.

La autonomía municipal, reconocida en el fallo “Rivademar c/Municipalidad de Rosario” –justamente en un caso de aplicación del régimen laboral local– y consagrada en la Constitución Nacional de 1994, promueve que las relaciones laborales sean diversas. Algunas provincias poseen estatutos específicos para regular el empleo municipal, mientras que otras delegan esta responsabilidad en los gobiernos locales que sancionan ordenanzas específicas. Habitualmente, su cumplimiento estricto se aplica sólo en materia de licencias y franquicias (Iturburu, 2012). La baja en la profesionalización del empleo es un desafío clave para los gobiernos locales: pocas municipalidades tienen vigentes sistemas de carrera administrativa y/o concursos de ingreso, predominando una lógica discrecional de ingreso asociada a la familiaridad o el clientelismo.

El empleo público municipal en Argentina está ligado a las dinámicas políticas locales. En numerosos pueblos constituye una de las principales fuentes de empleo formal, lo que incrementa su relevancia territorial tanto en términos de demanda agregada como en un ámbito susceptible de ser utilizado como parte de estrategias políticas o de manejo clientelar. En los gobiernos locales de menor calidad democrática, la gestión del personal es la principal herramienta de control político del intendente. Asimismo, el abuso de modalidades de contratación temporal (contratos de trabajo, monotributo, becas, entre otras) perpetúa una situación de inestabilidad laboral para los trabajadores (Iturburu, 2012).

La falta de capacitación continua es otro factor que limita la capacidad de los gobiernos locales para responder a las demandas territoriales. Sólo algunas municipalidades cuentan con instituciones propias de formación y pocas aprovechan parcialmente la oferta que suelen ofrecer las instituciones provinciales de capacitación de empleados públicos. Adicionalmente, existen diferencias en el nivel educativo de los empleados, siendo este más completo en los grandes centros urbanos que en las localidades más pequeñas.

Desde el punto de vista de la composición, el empleo público local en Argentina muestra una amplia diversidad en términos de funciones y categorías laborales. Los gobiernos locales son responsables de una variedad de servicios y esta diversidad funcional se traduce en una estructura laboral que combina empleados administrativos, técnicos, operativos y profesionales. En las últimas décadas se verificó una tendencia a la reducción de los puestos operativos. Asimismo, existe una segmentación entre el personal de planta permanente y los contratados, quienes a menudo enfrentan condiciones laborales menos favorables.

Algunas áreas municipales concentran una mayor cantidad de trabajadores, como las vinculadas a obras y servicios públicos, así como a la administración general. La gestión local de la salud y, en algunos casos, de la educación, tienden a aumentar significativamente el número de técnicos y profesionales. En municipalidades con alta densidad poblacional, en los últimos años ha habido un importante incremento del personal dedicado a la seguridad ciudadana.

En cuanto al aspecto financiero, la dotación de empleados está directamente relacionado con la capacidad presupuestaria; la dependencia de recursos externos y las inequidades en los mecanismos de coparticipación afectan la capacidad de los gobiernos locales para garantizar salarios adecuados y condiciones laborales dignas. En muchos casos, los gobiernos locales más pequeños enfrentan dificultades para sostener sus plantillas, lo que repercute en la calidad de su planta de personal y, lógicamente, esto afecta a las tareas y servicios públicos que brinda.

En este marco, el papel de los sindicatos municipales es clave. En algunos gobiernos locales, predomina un único sindicato, mientras que otros reconocen también a seccionales locales de sindicatos nacionales o a sindicatos vinculados a ramas específicas de actividad. En estos casos, la fragmentación sindical complica las relaciones laborales a nivel local. En algunas jurisdicciones, los sindicatos lograron avances significativos en la negociación con los gobiernos locales, mientras que en otras enfrentan mayores dificultades para influir en las políticas públicas locales. No existen convenios colectivos ni mecanismos paritarios formales a nivel local, aunque la negociación salarial y de condiciones de trabajo muchas veces sigue dinámicas equivalentes.

En 2023, un informe realizado a por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación estimó en 440.000 los empleados municipales en Argentina (Castellani 2023), un 13% del total de personal de los tres niveles de gobierno, aunque debe considerarse que este número se confeccionó con fuente en la Encuesta Permanente de Hogares, que recopila datos en sólo 31 aglomerados

urbanos del país. Un informe del mismo año realizado en el INAP estimó el número en 720.000, con una participación del 18% sobre el total (Blutman y Cao 2023)⁵. En cualquier caso, no existen datos exactos del número de trabajadores, por la falta de registros oficiales e incluso por el abuso de modalidades de contratación temporal. Tampoco existen reglas generales para conocer la distribución del empleo público entre los gobiernos locales del país, ya que influyen factores como el tipo de liderazgo, la fragmentación política, los servicios efectivamente ejecutados, las condiciones socioeconómicas del territorio y los recursos presupuestarios del gobierno local. Un factor clave es la modalidad de prestación de servicios: la tercerización de funciones intensivas en mano de obra, como la recolección de residuos, reduce el número de trabajadores, mientras que la gestión directa con escasa tecnología lo aumenta. También influye el manejo de las competencias delegadas por las provincias, como la gestión sanitaria o educativa, que tiende a incrementar el número de trabajadores.

Los salarios municipales, aunque variados, no suelen ser altos. En 2024, la Asociación de Trabajadores del Estado denunció que los salarios municipales eran hasta tres veces más bajos que los provinciales. En muchos gobiernos locales pequeños, los salarios no alcanzan a cubrir la Canasta Básica Alimentaria. Hay diferencias significativas entre los salarios de distintos gobiernos locales, según su presupuesto; también las hay en el rango entre el salario mínimo y el máximo abonados. Los empleados mejor pagos suelen ser el intendente, los secretarios y, si el gobierno local administra la sanidad, los profesionales médicos especializados. Para los trabajadores de planta, se incluyen adicionales por antigüedad, tareas riesgosas o insalubres, disponibilidad horaria, inspección o zonas desfavorables. En general, no existen escalafones diferenciados, excepto en las municipalidades que gestionan servicios de salud y educación, donde se aplica la normativa provincial.

4.10. El presupuesto local

4.10.1. Los ingresos locales

Respecto a la estructura vertical del ingreso consolidado, los datos de 2021 revelan que los gobiernos locales tienen participación marginal: apenas recaudan un 3.8% del total de los ingresos consolidados del Estado⁶.

Esta situación, estable en las últimas décadas, se debe tanto a los bajos niveles de cobrabilidad, originados por la pereza fiscal, fenómeno que puede atribuirse a la proximidad física de las autoridades locales con sus votantes y las lleva a evitar el cobro de ingresos para no perjudicar su imagen electoral, como a la

⁵ Ver figura 6.9. del capítulo 6.

⁶ Ver figura 6.2.b en el capítulo 6.

estrechez de la base impositiva, restringida por el principio de prohibición de la eventual doble o múltiple imposición que limita la capacidad de los gobiernos subnacionales para establecer nuevas cargas tributarias. Hasta 2003, los ingresos jurisdiccionales representaron un promedio del 50% del total. Después de esa fecha, mostraron una tendencia decreciente, promediando el 36%, debido a un período de importantes transferencias discrecionales, situación que se revierte ligeramente en los últimos años.

Respecto de la composición de los ingresos jurisdiccionales y no jurisdiccionales desagregados por provincias, existe una alta dispersión, con máximos en la Provincia de Chubut hasta mínimos en la de La Rioja. Esta variación se explica por distintas razones, como el diseño de los sistemas de transferencias interjurisdiccionales –por ejemplo, en la provincia patagónica existe una alta descentralización de la recaudación de los impuestos inmobiliario, automotor y a los ingresos brutos, pero una baja coparticipación de recursos provinciales, mientras que en la norteña la provincialización impositiva es absoluta–; la densidad poblacional –a mayor población, mayor capacidad de autofinanciamiento–; el modelo de desarrollo territorial –las economías donde predominan los servicios privados, la agroindustria y las actividades mineras estimulan gobiernos locales con mayor autosuficiencia presupuestaria–; y las características del sistema político, que parece favorecer en otras provincias la pereza fiscal y la dependencia del gobierno provincial –donde existen culturas políticas más asociadas al caudillismo, los recursos propios son menos significativos–.

El principal ingreso recaudado por los gobiernos locales argentinos es la tasa general de servicios, que incluye los servicios de recolección de residuos, de aseo, de mantenimiento de calles y el alumbrado público, entre otros. Otras tasas son por mantenimiento de caminos vecinales; por ocupación de la vía pública, del subsuelo y del espacio aéreo; por publicidad comercial; por faena de animales; por inspección veterinaria; y por inspección general, seguridad e higiene. Una que se está extendiendo recientemente es la de estipendio de combustible. También los derechos de cementerio, de construcción, de organización de espectáculos deportivos y de inspección de medidores y motores; los permisos de venta ambulante y de uso del mercado, del matadero, de la terminal de ómnibus y de servicios atmosféricos, entre otros (Cravacuore, 2016a).

Un ingreso reciente en los gobiernos locales son las contribuciones especiales. Estas se abonan obligatoriamente cuando los vecinos reciben beneficios, ya sean individuales o colectivos, derivados de obras públicas o actividades especiales. La forma más habitual es la contribución por mejora, mediante la cual los vecinos pagan proporcionalmente el costo de obras públicas que les favorecen directamente, como el pavimento. También pueden cobrarse plusvalías urbanas, aunque pocas municipalidades legislaron sobre ella.

Tres impuestos fueron descentralizados hacia gobiernos locales en las distintas provincias: 1) el impuesto a los ingresos brutos –sólo en Chubut– que

supone la aplicación de un porcentaje sobre la facturación de un negocio independientemente de su ganancia; 2) el impuesto automotor, que grava la tenencia de vehículos de pasajeros, de carga y agrícolas; y 3) el impuesto inmobiliario, que grava la posesión de inmuebles urbanos o rurales (Cravacuore, 2021, pp.17-18).

El impuesto automotor es cobrado por los gobiernos locales de Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, Neuquén, Salta, Santa Cruz, y Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur. La alícuota varía en las distintas provincias sobre un valor sugerido por la Dirección Nacional del Registro de la Propiedad Automotor dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, e inclusive puede variar en una misma provincia con acuerdo al valor del vehículo. En la Provincia de Buenos Aires, los vehículos con más de una década pagan su impuesto automotor a las municipalidades; en la Provincia de Córdoba existe, en 243 gobiernos locales, el Impuesto Automotor Unificado, recaudado por la provincia y luego transferido, mientras que, en los restantes, se mantiene la dualidad del impuesto provincial y de una tasa municipal (Cravacuore, 2021).

El inmobiliario urbano es recaudado por los gobiernos locales de las provincias de Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Cravacuore, 2021).

Las provincias argentinas distribuyen entre sus gobiernos locales parte de los ingresos obtenidos de las transferencias regulares que reciben del gobierno federal, como de su propia recaudación de impuestos y de las regalías que reciben por la explotación de minerales, gas, petróleo y obras hidroeléctricas: para ello, legislan un régimen de coparticipación municipal de impuestos, con excepción de las provincias de Jujuy y Catamarca. Existe una heterogeneidad en estos regímenes, tanto en términos de los ingresos compartidos como en relación con los criterios utilizados para su asignación (Cravacuore, 2021).

Las municipalidades no reciben fondos federales de manera regular, con excepción de los fondos asignados por la Ley federal 26.075 de Financiamiento Educativo para cubrir, parcialmente, gastos de infraestructura educativa. En la década de 2010, existió el Fondo Federal Solidario, que transfería a las provincias el 30% de las retenciones impositivas a la exportación de soja y las obligaba a canalizar, al menos, el 30% a sus gobiernos locales, con el fin de financiar obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial (Cravacuore, 2024a) (figura 4.6⁷).

7 En este y en los siguientes cuadros que presentan información presupuestaria, para ajustar los datos al PBI se tomó la información del Ministerio de Economía (www.argentina.gob.ar/noticias/en-diciembre-el-gasto-primario-del-sector-publico-nacional-se-redujo-62-interanual-en), que asignó al Producto Bruto Interno del país, a precios de diciembre de 2023, la suma de \$ 189,079.49 miles de millones.

Figura 4.8

Recursos de gestión propia y recibidos por transferencias. Ejecución presupuestaria Consolidado de gobiernos municipales, administración central y organismos descentralizados, en % del PBI y % del total, año 2023

Concepto	% PBI	% Total
Recursos tributarios y tasas	1.10%	31.2%
Regalías	0.06%	1.7%
Otros	0.22%	6.3%
<i>Total propios</i>	<i>1.38%</i>	<i>39.2%</i>
Recursos por coparticipación y otras transferencias	2.14%	60.8%
Total general	3.52%	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal con provincias⁸.

Las transferencias condicionadas son asignadas para bienes de capital, principalmente ejecución de obras públicas, y rondaron anualmente el 90% por ciento del total (Secretaría de Hacienda, 2023), con excepción de 2020, cuando el Estado federal salió en auxilio de los gobiernos subnacionales durante la pandemia del COVID-19 ante el derrumbe de los ingresos jurisdiccionales (Cravacuore, 2022) y se redujeron al 70% del total.

Las transferencias a gobiernos locales, por provincia, alcanzaron en 2022 un promedio de 12 dólares estadounidenses per cápita. La provincia más beneficiada fue Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que recibió casi tres veces el promedio nacional. En contraste, la Provincia de La Rioja se posicionó como la menos favorecida, recibiendo menos de un cuarto de ese promedio (Secretaría de Hacienda, 2023)⁹.

Las transferencias fueron destinadas, en 2022, a vivienda y urbanismo (24%), promoción y asistencia social (20%), agua potable y alcantarillado (19%), transporte (18%), mientras que el resto de las finalidades tuvieron una participación menor (Secretaría de Hacienda, 2023).

Estudios académicos realizados en 2022 indicaron que las municipalidades bonaerenses recibieron el 60 % del total de transferencias. Se observó un beneficio claro hacia las intendencias oficialistas, ya que seis municipios del Conurbano Bonaerense percibieron una quinta parte del total (Cravacuore, 2024b).

4.10.2. El gasto local

En 2022, último año con datos disponibles, la participación del nivel municipal en el gasto público total consolidado se mantuvo estable en alrededor del

8 Ejecución presupuestaria - consolidado de gobiernos municipales -administración central y organismos descentralizados. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/asuntosprovinciales>

9 Esta fuente presenta algunos datos levemente diferentes a los que aquí se transcriben en virtud de utilizar otro registro de PBI.

8%¹⁰, una tendencia que ha perdurado durante las últimas décadas. En términos per cápita, el gasto municipal alcanzó sólo 295 dólares estadounidenses anuales, equivalente a 80 centavos de dólar diarios per cápita.

La participación municipal en el gasto público total del Estado argentino es baja en comparación con otros sistemas municipales de América Latina. Sin embargo, para evaluar este nivel de gasto, deben considerarse dos aspectos clave. En primer lugar, las competencias municipales: en muchos países, el gasto municipal incluye áreas como educación y atención primaria de la salud, que en Argentina son predominantemente provinciales, con las excepciones analizadas previamente. En segundo lugar, la libre disponibilidad de fondos: en Argentina, los recursos municipales, salvo los fondos discrecionales destinados a obras o compras específicas, tienen libre destino, mientras que en otros países una proporción significativa debe utilizarse exclusivamente para ciertos fines. Desde la década de 1990, el porcentaje de gasto municipal en Argentina permanece estable, con mínimas oscilaciones.

Respecto a la estructura del gasto, existe una alta concentración –que representa más del 80%– en gastos corrientes, de los cuales más de la mitad se destina al pago de salarios y el resto a gastos de gestión operativa.

La tasa inferior al 20% del gasto de capital muestra los bajos niveles de inversión propios de los gobiernos locales, que sólo son paliados, parcialmente, mediante el financiamiento discrecional de infraestructura por parte de los niveles superiores de gobierno.

Figura 4.9

Cuenta ahorro, inversión, financiamiento. Conceptos escogidos
Consolidado gobiernos locales - En % del PBI y % total general, año 2023

Concepto	% PBI	%total
Personal	1.42	43.1%
Bienes y servicios y otros gastos de consumo	0.92	27.9%
Transferencias al sector privado	0.30	9.1%
Otros gastos corrientes	0.01	0.4%
<i>Total Costos Corrientes</i>	2.65	80.5%
<i>Total Gasto de Capital</i>	0.64	19.5%
TOTAL GASTOS	3.29%	100.00%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal con provincias¹¹.

10 Ver figura 6.3.b en el capítulo 6.

11 Ejecución presupuestaria provisoria - consolidado de gobiernos municipales -administración central y organismos descentralizados. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/asuntosprovinciales>.

Desde 2003 se impulsó el diseño centralizado de políticas públicas en las que las provincias y los gobiernos locales cumplieron la mera función de efectores, alentándolos a presentar propuestas de ejecución de infraestructuras para su financiamiento por el gobierno nacional; este mecanismo se mantuvo hasta 2023, cuando el gobierno nacional optó por limitar este tipo de transferencias.

4.11. La deuda pública local

Las Constituciones provinciales y las leyes de municipalidades autorizan a los gobiernos locales a incurrir en endeudamiento municipal, generalmente bajo la aprobación del respectivo Concejo Deliberante, el cual otorga dicha autorización con mayorías especiales establecidas por cada normativa local. Sin embargo, una excepción a esta práctica se encuentra en la provincia de Tucumán, donde, de acuerdo con el inciso 6 del artículo 135 de la Constitución Provincial, el Concejo Deliberante debe solicitar la autorización por ley a la Legislatura provincial para contraer el empréstito en cuestión (Cravacuore, 2021).

En determinadas provincias, la normativa establece que la deuda municipal no puede superar el 25% de las rentas, mientras que en otras cuatro el límite es del 20%. En las provincias de Santa Cruz y Tucumán, por su parte, no existe regulación específica sobre este aspecto.

Respecto al uso de los fondos, diez provincias delimitan los destinos del endeudamiento: Buenos Aires, Chubut, Neuquén y San Juan permiten que se utilicen para obras de mejoramiento o interés público, casos fortuitos, fuerza mayor y/o consolidación de deudas; en Formosa y Tierra del Fuego, los fondos sólo pueden destinarse a mejoramiento y equipamiento de interés público; La Rioja exige que se utilicen exclusivamente para obras y servicios públicos municipales, deuda pública y desarrollo regional; Chaco lo restringe a la atención de obras; mientras que Santa Cruz y Tucumán requieren que los empréstitos financien únicamente obras públicas. Asimismo, en Corrientes, San Luis y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la normativa prohíbe el uso de empréstitos para el financiamiento de gastos corrientes (Cravacuore, 2021).

El endeudamiento municipal en Argentina fue manifiesto en la década de 1990, cuando los gobiernos locales comenzaron a financiarse a través de bancos provinciales, bancos privados nacionales y, en menor medida, mediante programas de infraestructura promovidos por organismos internacionales de crédito, gestionados por el gobierno federal. El máximo endeudamiento, que representa algo menos de 500 millones de dólares estadounidenses, se alcanzó durante el fin de la convertibilidad.

En 2002, el gobierno federal pesificó las deudas del sector público, con un incremento del 40% sobre su valor original: esta medida impactó severamente sobre las finanzas subnacionales. Por ello tuvo que implementarse un programa de rescate financiero para las provincias que, a su vez, diseñaron mecanismos

similares para asistir a sus gobiernos locales. La renegociación de las deudas con organismos internacionales de crédito fue más compleja. Desde entonces, el servicio de la deuda municipal se ha mantenido en niveles considerablemente bajos.

En la primera década del siglo XXI, los gobiernos locales mostraron un creciente interés por adoptar mecanismos financieros novedosos. Entre estos se destacó la emisión de bonos de obligación, especialmente bajo la modalidad de Letras de Tesorería Municipal, que fue el mecanismo más ampliamente utilizado. Además, algunas municipalidades recurrieron a la emisión de bonos de ingreso garantizado, conformando fideicomisos financieros con cotización pública, como el caso destacado de la municipalidad de Río Cuarto (Dopazo, 2014, 41). Sin embargo, el incremento de la inflación a partir de 2008 desalentó estas iniciativas financieras. Más recientemente, estos instrumentos fueron retomados, aunque de manera limitada, por las municipalidades de Córdoba y Rosario.

En años recientes, frente a las limitaciones para acceder a otras formas de financiamiento, muchos gobiernos locales optaron por operaciones de leasing ofrecidas por la banca provincial y federal para financiar la adquisición de vehículos y maquinaria vial.

En la gestión cotidiana, los gobiernos locales recurren frecuentemente al endeudamiento con proveedores locales, generando lo que se conoce como deuda flotante. La estrategia de financiarse unilateralmente a través de los retrasos en los pagos, sobre todo en el contexto de alta inflación de los últimos años, hizo que para algunos gobiernos locales se endurecieran las condiciones para tener crédito de proveedores, inclusive hubo casos de empresas que se negaron a venderles de otra forma que no fuera al contado.

4.12. El Poder Legislativo Local

En las municipalidades argentinas, el Poder Legislativo es conocido como Concejo Deliberante o Concejo Municipal. En los gobiernos locales no municipales de tipo colegiado, la denominación del órgano legislativo se ajusta a la establecida por la ley para cada tipo de gobierno, como comisiones municipales, juntas de fomento o comisiones de fomento, entre otras.

Los Concejos Deliberantes tienen como principal tarea la sanción de ordenanzas, que constituyen las normas esenciales para el funcionamiento de la municipalidad, las que fueron consideradas, durante mucho tiempo, como regulaciones administrativas sin alcance legislativo¹². Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de fallos representativos como los casos “Promenade c/ Municipalidad de San Isidro”

12 Mientras el estatus legislativo genera un alcance general y abstracto, aplicándose a una variedad amplia de situaciones y sujetos, la resolución administrativa tiene un efecto específico y concreto, aplicándose a situaciones particulares y a sujetos determinados.

y “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” (ambos de 1989) reconoció la calidad de legislación local de las ordenanzas, diferenciándolas de las simples resoluciones administrativas.

Además de aprobar ordenanzas, el trabajo de los concejales abarca la aprobación del presupuesto, el control político de las acciones del Departamento Ejecutivo y la promoción de iniciativas que respondan a las necesidades locales. Los concejales suelen mantener estrechos vínculos con organizaciones de la sociedad civil, como clubes vecinales, cooperadoras escolares y asociaciones empresariales, lo que refuerza su legitimidad y conexión con la comunidad. No es infrecuente que el liderazgo en estas organizaciones sirva como plataforma para acceder al cargo de concejal, tanto en el oficialismo como en la oposición (Cravacuore y Nickson, 2022). En todo caso, su práctica cotidiana en el territorio los suele situar como actores muy relevantes de la política local.

La interacción entre el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo es un aspecto clave en la dinámica política local. El intendente no sólo ejecuta las ordenanzas, sino que también tiene un papel activo en su elaboración, presentando iniciativas parlamentarias sobre temas estratégicos, como el presupuesto y la gestión de servicios públicos. Su influencia en el proceso legislativo se refuerza con las facultades de veto y reglamentación de las ordenanzas.

La cantidad de concejales en un Concejo Deliberante varía según la población y la categoría de la municipalidad, conforme lo determinan las Constituciones provinciales, las leyes de municipalidades o las cartas orgánicas, según el caso. En los gobiernos locales más pequeños, los cuerpos legislativos pueden estar integrados por un mínimo de tres concejales, mientras que en ciudades de mayor tamaño pueden superar los treinta miembros. En los gobiernos colegiados sin jerarquía municipal, el número de integrantes es generalmente reducido, oscilando entre 3 y 7 miembros (Iturburu, 2012).

Los concejales son elegidos por voto popular cada cuatro años, a través de un sistema de representación proporcional que, en la mayoría de las provincias, utiliza el método D'Hondt para la asignación de escaños. Algunas provincias, como Córdoba y Neuquén, aplican la llamada cláusula de gobernabilidad, que asegura a la lista más votada el control de la mayoría del cuerpo legislativo. En 12 provincias, el Concejo se renueva por mitades. En cuanto a la reelección de los concejales, las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Mendoza imponen limitaciones a dos mandatos consecutivos, mientras que en el resto del país pueden ser reelectos de manera indefinida (Cravacuore y Nickson, 2022).

La remuneración de los concejales es otro aspecto que refleja la disparidad entre gobiernos locales: si bien reciben una asignación mensual por sus funciones, la misma varía considerablemente según el presupuesto municipal. En municipalidades con mayor población y recursos, los concejales suelen contar con asesores remunerados que apoyan su labor legislativa. Por el contrario, en gobiernos locales más pequeños, el acceso a asesores es limitado, y su contratación suele responder a necesidades específicas, como asesoramiento legal o contable.

Ello explica las diferencias sustanciales en el presupuesto anual por concejal entre distintos gobiernos locales. Al respecto, un estudio reciente muestra que en la ciudad de San Miguel de Tucumán el presupuesto fue de 648.775 dólares estadounidenses por concejal, mientras que en Junín (Buenos Aires) fue 10.299 (Fundación Libertad, 2024). Asimismo, la labor de concejal es incompatible con otras posiciones en el Estado, con excepción del ejercicio de la docencia; si pueden desarrollar actividades profesionales, sindicales o empresariales.

Los recursos asignados al Concejo Deliberante están contemplados en el presupuesto municipal, y en algunas provincias existen límites al porcentaje que estos pueden representar del gasto total del gobierno local. Algunos concejos gastan una proporción extraordinariamente alta del presupuesto municipal (hasta el 13% en el caso de Formosa), mientras que algunos menos del 1%: el promedio de los sesenta estudiados se ubicó en el 3,25% (Fundación Libertad 2024). En las grandes áreas metropolitanas, las agendas legislativas suelen abordar temas complejos, como el transporte, la seguridad y el urbanismo, mientras que en los gobiernos locales rurales o de menor tamaño, el enfoque se centra en garantizar servicios básicos.

Un desafío recurrente es la formación específica de los concejales. Aunque algunos Concejos impulsaron en el pasado sus propios programas de capacitación, como la Municipalidad de Neuquén, estos esfuerzos no fueron sostenidos en el tiempo. También lo hicieron dos universidades –la Católica Argentina y la Católica de Córdoba–, pero actualmente se encuentran inactivos. Sin dudas, la falta de capacitación afecta la calidad del trabajo legislativo y limita la capacidad de los concejales para abordar los problemas técnicos y políticos que enfrentan sus comunidades.

En cuanto a su organización interna, la presidencia del Concejo Deliberante puede ser ejercida por un concejal elegido por sus pares o, en algunos casos, por el viceintendente, según lo establezcan las normas locales. Esta figura es acompañada por dos vicepresidentes, también concejales, usualmente de partidos diferentes, y por un secretario del Concejo, quien se encarga de coordinar las tareas administrativas; eventualmente es acompañado por otros funcionarios.

Aunque los Concejos Deliberantes tienen la posibilidad de impulsar mecanismos de participación ciudadana, como audiencias públicas y consultas populares, su promoción no es una práctica común. Esto refleja una oportunidad desaprovechada para fortalecer la democracia local y construir consensos más amplios en torno a las políticas locales.

4.13. Relaciones con el Poder Judicial. El juzgamiento local de faltas

Los gobiernos locales argentinos sólo tienen dos poderes: Ejecutivo y Legislativo. No poseen como tal un Poder Judicial.

En localidades de menor tamaño de varias provincias, subsiste la Justicia de Paz, una institución con competencias variadas según la jurisdicción, principalmente en cuestiones civiles, comerciales y contravencionales, así como en el ejercicio de la mediación comunitaria. Esta función suele estar a cargo de un juez, que puede ser letrado o lego. Algunas normas provinciales asignan al gobierno municipal la responsabilidad de proponer su designación, como en Buenos Aires, Jujuy, Misiones (sólo en el caso de los jueces legos), Salta y Santa Cruz. A pesar de pertenecer al Poder Judicial provincial, el gobierno local usualmente mantiene una relación estrecha con estos juzgados territoriales.

En menor medida, los gobiernos locales mantienen relaciones regulares con otras estructuras judiciales, especialmente con las provinciales. Destaca la colaboración con las fiscalías en materia penal, dada la creciente implicación de los gobiernos locales en la seguridad pública –incluso, en el pasado, financiaron su radicación en los territorios, como ocurrió en el partido de Tigre–. También se observa una estrecha cooperación en temas de género y violencia intrafamiliar, donde los gobiernos locales trabajan juntamente con la Justicia para atender a las víctimas y garantizar políticas de protección. Además, se da una colaboración en la atención de la minoridad, en el marco de la progresiva descentralización de los sistemas integrales de protección de los derechos de menores y adolescentes. Esta colaboración con el Poder Judicial puede manifestarse en el intercambio de información, la cesión de inmuebles o la dotación de infraestructura, más allá de las tareas que las sentencias judiciales asignen a los gobiernos locales.

Colaborativamente, los gobiernos locales de mayor población también se involucraron en acciones para reducir las barreras de acceso a la justicia, por medio de servicios de asesoramiento legal gratuito o la mediación extrajudicial, especialmente orientada a situaciones de crisis intrafamiliares o conflictos vecinales. Estas instancias ayudan a reducir los tiempos de espera y los costos, logrando, en algunos casos, un enfoque integral de los problemas mediante la cooperación de diferentes áreas municipales. Algunos gobiernos locales también exploraron la lucha contra la discriminación, reforzando aún más su papel como actores clave en la protección y promoción de los derechos humanos.

Además, los gobiernos locales ejercen potestades de control administrativo en diversos campos clave para la vida ciudadana. En el ámbito del urbanismo y uso del suelo, regulan la planificación territorial, las edificaciones y el mantenimiento de espacios públicos.

En higiene y salud pública, supervisan establecimientos gastronómicos, gestionan residuos y realizan campañas contra plagas. También tienen competencias ambientales, como la protección de zonas verdes, la fiscalización de industrias y la gestión de reciclaje. En el área comercial y económica, habilitan comercios, inspeccionan mercados y verifican normas de seguridad. En transporte y tránsito, regulan la circulación vehicular, emiten licencias y controlan el transporte público. Además, supervisan condiciones de seguridad laboral, organizan

eventos culturales, administran servicios públicos locales, como alumbrado y cementerios, y gestionan tasas municipales. En estas competencias, el denominado Poder de Policía está relacionado con la facultad de imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales con el fin de salvaguardar la seguridad, salubridad y moralidad pública. Esta atribución comprende varias etapas: el dictado de legislación y reglamentación sobre diversos aspectos de la dinámica social, el ejercicio de la tarea de control y el juzgamiento de las faltas.

Las constituciones, cartas orgánicas y ordenanzas municipales, según el caso, asignan al gobierno local la responsabilidad de juzgar las faltas, habilitando la creación de juzgados con competencia en materia contravencional, los cuales dependen del Ejecutivo. En este sentido, las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, San Juan, Tierra del Fuego y Tucumán permiten su conformación. En el resto, el juzgamiento de faltas es provincial, aunque pueda en algunos casos estar desconcentrado. En algunas provincias, como Córdoba, La Pampa y San Luis, existen juzgados intermunicipales como una forma de permitir su funcionamiento más eficiente en localidades con presupuestos limitados.

La jurisprudencia es controvertida respecto de la naturaleza de las faltas municipales, ya que algunos tribunales sostienen un criterio propio del Derecho administrativo, mientras que otros aplican criterios más cercanos al Derecho penal. Este debate se asocia con la naturaleza y grado de la autonomía municipal: diferentes autores han sostenido que las municipalidades con autonomía plena podrían potencialmente constituir juzgados como tercer poder.

4.14. Las instituciones de control y otros órganos extra-poder

La supervisión administrativa a nivel local se caracteriza por su diversidad y los límites establecidos por el marco constitucional y legal de cada provincia.

El área contable del gobierno local suele cumplir un papel inicial de supervisión interna; en municipalidades de mayor complejidad, puede haber un área especializada en auditoría, aunque subordinada al Ejecutivo local. Además, los Concejos Deliberantes realizan anualmente una supervisión política y administrativa, durante la aprobación del presupuesto y de su ejecución.

En cuanto al control externo, la mayoría de los gobiernos locales del país están sujetos a una supervisión cuyo objetivo es examinar y fiscalizar las cuentas municipales, asegurando que los recursos públicos sean utilizados conforme a las normativas vigentes. Este control es ejercido por el Tribunal de Cuentas de cada provincia, cuyos informes pueden derivar en sanciones administrativas, multas o incluso procesos judiciales si se detectan irregularidades graves.

En algunas jurisdicciones, los gobiernos locales tienen la facultad de constituir sus propios Tribunales de Cuentas, como lo permiten las legislaciones para las municipalidades de las provincias de Corrientes, Chubut, La

Rioja, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Sin embargo, no siempre se constituyen, y en aquellos casos, los gobiernos locales siguen bajo el control del Tribunal de Cuentas provincial. Además, existen gobiernos locales exentos de supervisión administrativa, limitándose únicamente a la vigilancia política del Concejo Deliberante local, como ocurre en la Provincia de Tucumán (Cravacuore, 2021, p.21).

La integración de los Tribunales de Cuentas locales generalmente es aprobada por el Concejo Deliberante, mediante mayorías especiales. Las cartas orgánicas suelen estipular que estos tribunales deben conformarse por profesionales de la abogacía y/o la contaduría, que residan en el municipio. En las provincias de Córdoba y Río Negro, los integrantes de los Tribunales de Cuentas locales son electos por sufragio popular (Cravacuore, 2021).

En las últimas décadas, algunos Tribunales de Cuentas, tanto provinciales como locales, intentaron pronunciarse sobre la oportunidad de las decisiones municipales antes de su ejecución, debido a la falta de instrumentos internos de control de gestión. Sin embargo, esta situación excede la función de los órganos de control establecidos por las leyes.

La rendición de cuentas ante la ciudadanía no es una práctica común en el ámbito local. Durante la primera década del siglo XXI, el gobierno federal intentó impulsar esta iniciativa a través del Programa Auditoría Ciudadana, una herramienta de participación que permitió a las comunidades autoevaluarse y fortalecer su vida democrática mediante métodos de investigación específicos. A través de este programa, se capacitó a medio centenar de Foros Cívicos distribuidos en todo el país y se elaboraron una treintena de informes. No obstante, estos mecanismos no lograron sostenerse a largo plazo.

Por otra parte, en algunas municipalidades funcionan Defensorías del Pueblo municipales, instituciones creadas para proteger los derechos ciudadanos frente a acciones u omisiones de la administración pública y de los prestadores de servicios públicos. Inspiradas en la normativa federal, estas defensorías surgieron a partir de ordenanzas municipales y, en ciertos casos, fueron incorporadas en las cartas orgánicas. Un relevamiento realizado por la Defensoría del Pueblo de la Nación registró la existencia de algo más de 40 defensorías municipales en todo el país, con una mayor concentración en las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

4.15. El futuro de la Administración Pública Local

El futuro de la Administración Pública Local en Argentina presenta desafíos significativos, así como también, oportunidades claves para fortalecer su papel como el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía. En un contexto de descentralización incompleta, disparidades territoriales y demanda de servicios

públicos de calidad, los gobiernos locales deben adaptarse a un entorno dinámico donde la eficiencia, la proximidad y la transparencia serán esenciales.

Uno de los principales retos es superar la dependencia financiera que limita la autonomía local. En las últimas décadas, las transferencias intergubernamentales constituyen una proporción significativa de los ingresos locales, lo que restringe la capacidad para planificar y ejecutar políticas a largo plazo. En el futuro, será crucial avanzar hacia un sistema de financiamiento más autónomo y previsible, que incentive la generación de ingresos propios mediante una modernización fiscal y una gestión más eficiente de los recursos locales. Este cambio permitirá a los gobiernos locales contar con herramientas más robustas para abordar las necesidades de sus comunidades.

La modernización tecnológica también será un eje central. Las ciudades inteligentes son una tendencia global, y los gobiernos locales tienen la oportunidad de adoptar tecnologías que mejoren la provisión de servicios públicos, reduzcan costos administrativos y fomenten la participación ciudadana. Desde plataformas digitales que faciliten la interacción entre vecinos y autoridades, hasta sistemas avanzados de gestión de residuos y transporte, la incorporación de herramientas tecnológicas optimizará la gestión local y fomentará un vínculo más directo y transparente con los ciudadanos.

Otro aspecto clave será la profesionalización de la Administración Pública Local. Históricamente, las estructuras locales estuvieron marcadas por la politización de los cargos y la rotación frecuente del personal técnico, lo que afectó la continuidad y calidad de las políticas públicas. En el futuro, será necesario fortalecer la formación de los funcionarios y empleados mediante programas de capacitación continua y la implementación de sistemas de mérito en los procesos de selección y promoción. Esto permitirá contar con un cuerpo administrativo más capacitado y comprometido con la mejora de la gestión.

La colaboración intermunicipal también jugará un papel relevante en el futuro. La creciente complejidad de los desafíos urbanos, como el cambio climático, el transporte y la planificación territorial, requiere soluciones que trasciendan las fronteras político-administrativas. En este sentido, los gobiernos locales deberán trabajar juntos para desarrollar estrategias regionales y aprovechar economías de escala. Este enfoque no sólo mejorará la eficiencia de las intervenciones, sino que también permitirá una mejor integración entre las políticas locales y las provinciales o nacionales.

Finalmente, la gobernanza democrática será esencial. Deberían existir más espacios de participación en la toma de decisiones, lo que implica que los gobiernos locales deberán adoptar mecanismos más inclusivos y transparentes. Consejos vecinales, mecanismos de consulta y presupuestos participativos son ejemplos de prácticas que deberían fortalecerse en el futuro, fortaleciendo la legitimidad y la confianza en las instituciones municipales.

Bibliografía citada

- Badía, G. y Carmona, R. (Comp.) (2008). *La gestión local en argentina: situación y perspectivas*. Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bibiloni, H. (s.f). *Municipio, desarrollo local y residuos*.
- Blutman, G. y Cao, H. (2023). *Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Castellani, A. (2023), *Mito y realidad sobre el empleo público. Radiografía de un sector sobre el que se habla mucho y se sabe poco*.
- https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/webinar_inap_8_de_junio_23_mitos_empleo_publico.pdf
- Cravacuore, D. (comp.). (2002). *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios.
- Cravacuore, D (comp.). (2003). *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Editorial Dunken.
- Cravacuore, D. (2016a). El Sistema Municipal Argentino. En C. Vial Cossani y J.M. Ruano de la Fuente (Comps.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15-40). Universidad Autónoma de Chile - CLAD.
- Cravacuore, D. (2016b). La Intermunicipalidad en Argentina. *Encrucijada Americana*, 8 (1), 31-51.
- Cravacuore, D. (2021). *Local Autonomy Index 2.0. (1990 – 2020) Argentina (AR)*, http://local-autonomy.andreasladner.ch/wp-content/uploads/2022/05/LAI-2.0_Argentina_country-profile.doc
- Cravacuore, D. (2022). La gestión de la pandemia del COVID-19 en el área metropolitana de Buenos Aires. Aprendizajes para su gobernanza. En A. Forchieri (Comp.), *El Horizonte Metropolitano* (pp. 99-112). JusBaires.
- Cravacuore, D. (2024a). 40 años de descentralización municipal en Argentina. En D. Cravacuore y A. Carrera Hernández (Dir.), *La descentralización en América Latina* (pp. 91 – 112). Dykinson.
- Cravacuore, D. (2024b). Los gobiernos locales argentinos a treinta años de la sanción del artículo 123 de la Constitución Federal. *Revista Argentina de Ciencia Política*, Núm. 33, pp. 240-264.
- Cravacuore, D. (2025). Metrópolis argentinas: panorama y desafíos. En A. Arellano (Coord.) *Metrópolis en transición. Un abordaje político de lo metropolitano*. El Colegio de Jalisco.
- Cravacuore, D. y Amaya, P. (2024). 40 años de gobierno municipal en la provincia de Buenos Aires. En P. Amaya (comp.) *Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia*. Editorial de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

- Cravacuore, D. y Badía, G. (1999). *Experiencias positivas de gestión local*. Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Nacional de General Sarmiento – Instituto de Documentación e Información.
- Cravacuore, D. y Nickson, A. (2022). Intra-state relations in Argentina: a permanent conflict between legal autonomy and political centralism. En C. Copus, R. Kerley, y A. Jones *A Modern Guide to Local and Regional Politics*, Edward Elgar Publishing Limited.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Díaz, C., Grandinetti, R. y Nari, P. (comp.). (2002). *Tecnologías y gestión local en Argentina: experiencias y perspectivas*. Homo Sapiens.
- Dopazo, R. (2014). La emisión de bonos municipales: una alternativa financiera para los gobiernos locales argentinos. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N° 10, 39-60.
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización en América latina: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46 (183), 317-352.
- Fundación Libertad. (2024). *Gasto de los Concejos Municipales. Informe anual sobre el costo de los Concejos Municipales de las principales ciudades del país*. Fundación Libertad – CISE – Fundación Internacional para la Libertad. <https://libertad.org.ar/panel/uploads/article/157/gastomunicipal2024.pdf>
- García Delgado, D. (comp.). (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO – Ciclo Básico Común - Universidad Católica de Córdoba.
- Hernández, A. (2003). *Derecho municipal. Parte general*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- IFAM (2003). *Microrregiones argentinas*, Instituto Federal de Asuntos Municipales.
- Ilari, S. y Cravacuore, D. (2021), *Gobierno, política y gestión local en Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes.
- INAP (2001). *Cooperación Intermunicipal en Argentina*. INAP – EUDEBA.
- INDEC (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*.
- Iturburu, M. (2001). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. En INAP *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, (pp. 37-66). INAP – EUDEBA.
- Iturburu, M. (2012). Los municipios. En J.M. Abal Medina y H. Cao (Comp.). *Manual de la nueva administración pública argentina*. (pp. 171-229). Ariel.
- Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2021). Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/

studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020/

Nicolao, J. (2024). *¿Hacia la municipalización de la cuestión migratoria en la provincia de Buenos Aires?* *Población y sociedad*, 31 (1), 185-214.

Rofman, A. y Villar, A. (comp.). (2006). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Espacios.

Secretaría de Hacienda de la Nación (2023). *Transferencias Nacionales a Gobiernos Locales. Periodo 2018-2022*.

Villar, A. (2007), *Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local*. CICCUS.

CAPÍTULO 5

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Rita Grandinetti, Maximiliano Rey y Valeria Serafinoff

Introducción

Argentina es una república federal y, como tal, se caracteriza por la existencia de múltiples y solapadas instancias de decisión. Como vimos en los capítulos precedentes, en nuestro país se superponen territorialmente tres niveles estaduales: el Estado nacional, los veinticuatro Estados provinciales –incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– y los 2304 gobiernos locales. Esto implica que ninguna política pública bajo responsabilidad de un nivel de gobierno puede ejecutarse fuera del ámbito territorial de los otros dos¹, de forma tal que en la formulación e implementación de cada acción estatal tienden a entrecruzarse distintas arenas de decisión y diferentes lógicas políticas y de gestión pública.

Las interacciones entre estos niveles no son sencillas y pueden llegar a ser conflictivas; por ello, un esfuerzo constante de articulación es requerido para garantizar un funcionamiento armónico del sistema. Las relaciones intergubernamentales (RIG) hacen referencia al conjunto de actividades e interacciones que tienen lugar entre las distintas unidades gubernamentales dentro de un mismo Estado. En este sentido, abarcan los mecanismos políticos y administrativos que regulan, organizan y, en última instancia, posibilitan una gestión pública que involucra los diferentes niveles del Estado argentino.

Este capítulo recupera las preocupaciones e intereses asociados con esta dinámica, la que es abordada por la literatura académica desde mediados del siglo pasado y que se complementa con los estudios más específicos sobre federalismo y descentralización.

Como en el caso de la cuestión estatal, cuyo abordaje conceptual ameritó un desarrollo en profundidad en el capítulo 1, creímos que era necesario realizar un paneo de los principales conceptos relativos a las RIG y federalismo –en la primera sección– y de la forma en que los distintos tipos de federalismo y los

1 Con la salvedad de algún territorio rural que está bajo la égida de un gobierno municipal (especialmente las zonas rurales de algunas provincias, ver capítulo 4).

procesos de descentralizadores inciden en la modalidad que adoptan las RIG –en la segunda sección–.

En la tercera sección, se abordan temas que ya fueron mencionados en los análisis de cada ámbito estatal: la historia y situación actual de las RIG en Argentina. Este análisis se profundiza en la cuarta sección, con la descripción de las dos estrategias institucionales fundamentales en el despliegue de las RIG: los Consejos Federales y los programas gubernamentales.

Finalmente, en la quinta sección, se desarrolla la dimensión financiero-fiscal de las RIG: lo relativo a la manera en que se distribuyen las potestades tributarias y, particularmente, a las estrategias de coparticipación impositiva, un aspecto central del debate público en Argentina.

5.1. Estado multinivel y federalismo

Como ya vimos, la enorme mayoría de los países contemporáneos² se organizan en distintos niveles de gobierno conformando lo que se conoce como estados de estructura multinivel. Estos Estados pueden adoptar un sistema de gobierno unitario, federal o confederal, al tiempo que pueden definir mayores o menores niveles de descentralización. Aquellos estados que optan por el sistema federal, como Argentina, tienen ciertas particularidades, principalmente, en lo referente a la potencia institucional y organizacional de los ámbitos estatales subnacionales lo que, necesariamente, influye en las características y desempeño de las administraciones públicas.

Si bien existe una profusa literatura sobre el “federalismo”, no hay un consenso claro sobre su definición. Se trata de un concepto polisémico y existen diferentes aplicaciones prácticas, pues cada diseño federal es único y diferente. La multiplicación de adjetivos que se utilizan para describir al federalismo es una muestra de las dificultades que enfrentamos para definirlo: así, hablamos de federalismo sociológico, jurídico, administrativo, político, fiscal, cooperativo, centralizado, descentralizado, entre otros.

Una estrategia útil para comprender el término es explorar su etimología. En latín, la palabra *foedus* se traduce como “liga”, “alianza” o “contrato”, lo que refleja la naturaleza vinculante y cooperativa del concepto. Riker (1975) señala que *foedus* es pariente del latín *fides*, relativo a la confianza, y que por ello, el sentido de federalismo es en definitiva “una suerte de acuerdo mutuamente confiable entre partes, una *trusting promise* (acuerdo mutuamente confiable)” (Riker, 1975, p. 99).

² La excepción son las ciudades/estado o micro/estados como, por ejemplo, Mónaco, Singapur y Ciudad de Vaticano.

Este origen del término “federalismo” es central para entender su arquitectura, pero dice poco respecto de la lógica política detrás de cada caso concreto. Para ello, es útil recurrir a una distinción planteada por varios analistas, que identifican dos enfoques distintos en su conformación: “*coming together*”, que sugiere la unión de partes provenientes de diferentes orígenes, y “*holding together*”, que hace referencia al mantenimiento de esa unión (Stepan, 2001).

En la primera senda, diversos sujetos colectivos territoriales (comunidades políticas) buscan asociarse entre sí con un objetivo común. Luego, persiguiendo este objetivo compartido, la organización federal da nacimiento a una instancia diferente de aquellas entidades originarias, que otorga sustancia a una *comunidad política* de orden distinto: el Estado nacional. Vale decir, “es un tipo particular de alianza en la cual los gobiernos aliados crean un gobierno adicional que actúa por ellos, al menos en ciertas materias” (Riker, 1975, p. 99).

En la segunda senda, existe una comunidad política constituida en forma previa que otorga ciertas potestades a entidades territoriales a su interior, dando institucionalidad así a comunidades políticas locales que, a su vez, forman parte de la comunidad política mayor. Esta versión de la conformación federal, más proclive a la construcción de “arriba” hacia “abajo”, puede ser más o menos negociada, según la fortaleza de las elites locales y del centro político.

De una forma u otra, la estructura del sistema federal implica la existencia de más de un nivel estatal, lo cual, a su vez, supone la coexistencia de poderes políticos que posean capacidad gubernamental propia –administraciones públicas por medio de las cuales implementar políticas públicas– y vínculos propios con la ciudadanía –elección de las autoridades de cada nivel jurisdiccional–.

Hasta aquí se ha descripto que la construcción federal implica, como mínimo, la existencia de dos niveles estatales diferentes: los Estados provinciales y el Estado central. A estos se agrega la posibilidad de la existencia de otros niveles de gobierno, que en la mayoría de los países federales toma forma de gobierno local. En Argentina, el nivel local de gobierno se reconoce desde los inicios, en la Constitución Nacional de 1853, cuando se hace referencia a que cada una de las provincias tiene la responsabilidad de dictar su propio régimen municipal (tratamos el tema con detalle en el capítulo 4).

En conclusión, la adopción de un sistema institucional federal conlleva la división del Estado en diferentes niveles jurisdiccionales, cada uno de los cuales mantiene su estatus de comunidad política y, por ende, la garantía de cierto grado de autonomía. Como resultado de esto, la implementación de las políticas públicas se realiza en el marco de redes en las que el control y el poder son difusos y cuya gestión implica cierta horizontalidad. Volveremos recurrentemente sobre estos temas a lo largo del capítulo.

5.2. RIG, federalismo y descentralización

5.2.1. Conceptualizaciones alrededor de las Relaciones Intergubernamentales (RIG)

Como surge de la sección anterior, un elemento de la condición de Estado multinivel es la presencia de diferentes administraciones públicas que operan en un mismo territorio. Se suele hablar de tres formas de distribución de potestades de acción entre los distintos niveles estatales (Cohen y Peterson, 1997): a) monopolio institucional absoluto; b) monopolio institucional distribuido y c) pluralismo institucional. Veamos de qué se tratan.

Por *monopolio institucional* se entiende que la totalidad de las competencias sobre un sector se asignan a un nivel estatal y, por lo tanto, no hay distribución de tareas. El *monopolio institucional* se presenta de dos formas: el absoluto, en donde todas las tareas recaen sobre el Estado nacional, y el *distribuido*, en el que las tareas recaen sobre el conjunto de provincias o de municipios. Vale decir que, cuando existe *monopolio institucional*, se produce una concentración de potestades y responsabilidades, lo que hace que ese sector de la política pública sea manejado por un solo nivel gubernamental.

Por el contrario, el tercero de los tipos de organización estatal refiere al *pluralismo institucional*, que opera cuando distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades. En este tipo de asignación de autoridad “las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos” (Jordana, 2001, p. 32).

Sin negar la influencia que el pluralismo institucional tiene sobre el régimen político y las reglas de participación ciudadana, en nuestro caso, nos interesa ver la forma en que impactan sobre el universo de la gestión estatal. En este capítulo, particularmente, veremos cómo, su existencia hace que casi inevitablemente se genere alguna forma de vinculación entre los niveles de gobierno: lo que se conoce como RIG.

Las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental formales e incluyen una amplia variedad de relaciones entre distintos niveles de gobierno³, construyendo una serie de arreglos, normas, instituciones y elementos organizacionales de coordinación, gestión y control. Para realizar una aproximación analítica a este complejo mundo, trabajaremos sobre tres enfoques: a) las dimensiones que definen las RIG; b) las diferentes formas de asignación de la autoridad en la instancia relacional; y c) el tipo de RIG que se construye en cada caso.

3 En sentido lato, las RIG también involucran las relaciones entre jurisdicciones de un mismo nivel gubernamental, como, por ejemplo, las relaciones entre los Poderes del Estado.

Posicionándonos desde el ámbito administrativo, podemos referirnos a cuatro dimensiones relevantes para abordar las RIG:

- Dimensión política. Hace referencia a los acuerdos y negociaciones desarrolladas por las máximas autoridades de los ejecutivos y los miembros de los gabinetes gubernamentales que suelen dar el puntapié inicial y son fundamentales para sostener el trabajo conjunto en el tiempo.
- Dimensión jurídica-constitucional. Alude a las normas constitucionales, leyes, decretos y demás elementos normativos que fijan pautas concretas para la división de tareas.
- Dimensión institucional. Abarca los espacios de interacción formalizados en el que oficinas de la Nación, Provincias y/o Municipios trabajan alrededor de pautas establecidas para la coordinación intergubernamental y el control.
- Dimensión organizacional. Refiere al conjunto de instrumentos, mecanismos y prácticas recurrentemente utilizadas para la toma de decisiones y la resolución de problemas de coordinación intergubernamental. Aquí ocupan un lugar fundamental las comunidades de práctica y las relaciones informales entre funcionarios técnicos y políticos de los distintos ámbitos territoriales que confluyen en el tema en cuestión.

Visto en perspectiva, las RIG más fecundas son aquellas que han establecido una cuota de flexibilidad en todas estas dimensiones, de forma tal de fomentar capacidades adaptativas ante cambios o reajustes internos o externos. En un marco de autonomía de los actores, los cambios en las condiciones contextuales y en los equilibrios políticos puede promover la reformulación del posicionamiento por algunas de las partes. Incluso, debe tomarse en cuenta que la forma federal hace que, potencialmente, todos los involucrados tengan la potestad de retiro y ruptura del vínculo, si lo consideran lesivo a sus intereses.

Un segundo elemento relevante para analizar las RIG está dado por las diferentes formas de asignación de la autoridad que pueden ocurrir:

- Autoridad dividida. En el marco de una función desarrollada bajo un esquema de pluralismo institucional, existen subfunciones en las que las tareas y responsabilidades se distribuyen entre distintos niveles de gobierno, cada uno con autoridad en su respectiva dimensión de gestión. En este contexto, el elemento crítico de las RIG es la coordinación y el control mutuo.
- Autoridad vertical. Se presenta cuando las Provincias y Municipios siguen las decisiones nacionales, o cuando los municipios se subordinan a la autoridad provincial. Esta forma de autoridad puede manifestarse de dos maneras: por un lado, cuando el Estado nacional interviene ante una provincia que incumple una norma nacional de alcance provincial⁴; por otro, cuando los gobiernos provinciales y municipales actúan como agentes ejecutores de programas

⁴ Por ejemplo, en el caso de violar el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917).

organizados por la Nación. Muchos de los programas Nación/Provincias/Municipios que se describen en el apartado 5.3.1.2. responden a este modelo. En este caso, al igual que en el siguiente, las RIG pueden alcanzar niveles de cogestión, incluso en los procesos de implementación.

- Autoridad compartida. En este esquema, la toma de decisiones involucra a distintos niveles de gobierno, requiriendo acuerdos intergubernamentales para avanzar en la gestión del sector. Los Consejos Federales suelen adoptar este formato (ver apartado 5.3.1.1.).

Un tercer y último enfoque para analizar las RIG consiste en clasificar sus tipos y modalidades. Con base en Wright (1997, p. 137), se pueden definir dos modalidades principales:

1) Según el tipo de relaciones resultantes:

- Cooperativa: se fundamenta en la colaboración, la complementariedad, la mutualidad y el apoyo entre los distintos niveles de gobierno.

- Competitiva: se caracteriza por el desacuerdo, la tensión y rivalidad entre los distintos niveles de gobierno.

- Conflictiva: se define por el antagonismo, la adversidad y la exclusividad. Una manifestación frecuente de las relaciones conflictivas son las estrategias “contractivas”, es decir, el uso de potestades para la impugnación y el ejercicio del poder de veto⁵.

2) Según los objetivos que nutren la interacción:

- Políticas: orientada a una interacción que empodere a los actores intervinientes.

- Tecnocráticas: priorizan la neutralidad, el profesionalismo y la eficiencia de las RIG.

- Axiológicas: se centran en afianzar valores que justifican la necesidad de las RIG. En el caso federal, es común que estos valores se centren en la igualdad de derechos de los miembros del pacto federal.

Si bien suelen primar unas sobre otras, los actores suelen tomar en cuenta todos los elementos descritos. El desarrollo del apartado y las principales formas de abordar las RIG se presenta de forma estilizada en la figura 5.1.

5 Si bien, ocasionalmente las relaciones competitivas pueden fomentar la productividad del sistema, y los espacios potencialmente contractivos son esenciales para proteger mínimos márgenes de libertad –sobre todo en el caso de los actores menos poderosos–, en las RIG es fundamental que prime el tipo cooperativo. En un sistema federal, RIG con preeminencia de comportamientos egoístas de búsqueda de ventajas unilaterales, aun cuando éstas resulten en situaciones perjudiciales para el conjunto, es el camino más directo para hacer colapsar todo el dispositivo.

Figura 5.1
Presentación estilizada de las dimensiones de abordaje de las RIG
bajo el pluralismo institucional

P L U R A L I S M O I N S T I T U C I O N A L	a. Dimensiones relevantes	
	Política	
	Jurídico/Constitucional	
	Institucional	
	Organizacional	
	b. Autoridad	
	Vertical	En cumplimiento leyes nacionales
		Como agentes gestores
	Dividida	
	Compartida	
	c. Tipos y modalidades de RIG	
	Tipos	Cooperativa
		Competitiva
		Conflictiva (Contractiva)
	Modalidades	Política
		Tecnocrática
		Axiológica

Fuente: Elaboración propia.

Antes de terminar esta sección, cabe mencionar una dimensión que si bien no está estrictamente vinculada a la estructura institucional del Estado, sirve de contexto a la misma: la nacionalización o desnacionalización del sistema de partidos. Cuando el sistema de partidos políticos se encuentra integrado a nivel nacional, esto es, cuando las autoridades nacionales y provinciales forman parte de partidos políticos con lineamientos y orientaciones nacionales, más estructurados y disciplinados, es más factible una coordinación de tipo jerárquica, o sea, una coordinación que “baja” desde el Estado nacional hacia las provincias. Esto se debe a que las autoridades nacionales son quienes lideran el partido político y tienen capacidad de “ordenar” las preferencias. Esta dimensión está relacionada con la armonía partidaria entre los gobiernos de las diferentes jurisdicciones (gobierno dividido vs. gobierno unificado), la cual constituye también otro factor relevante a la hora de entender la realidad federal y de las RIG⁶.

En contraste, cuando un sistema de partidos se encuentra desnacionalizado se multiplican los espacios de negociación y se reducen las posibilidades de una

6 Por ejemplo, si el sistema de partidos se encuentra integrado pero el gobierno nacional es de un partido que cuenta con una minoría de gobernadores del mismo partido (gobierno multinivel dividido) se espera que haya mayores dificultades para la coordinación.

coordinación jerárquica. Esta situación se potencia cuando existe escasa disciplina partidaria y quien ejerce la presidencia no tiene un liderazgo nacionalizado.

5.2.2. La puesta en valor de las RIG en el federalismo cooperativo

Lo abordado en las secciones precedentes adquiere creciente relevancia debido a una tendencia generalizada hacia formas que requieren de una mayor articulación intergubernamental. Históricamente, casi todos los países que asumían la forma federal de gobierno lo hacían bajo un formato dual, relacionado con la noción de monopolio institucional antes detallada. En este modelo, la separación de poderes y competencias entre jurisdicciones era rígida, perteneciendo a cada nivel de gobierno la totalidad de cada función asignada, por lo que resultaba escaso el entrecruzamiento y prácticamente nulas las necesidades de coordinación⁷.

En lo que hace a la división de tareas en la administración pública, en el federalismo dual predomina la parcelación de incumbencias, responsabilidades y funciones. Si bien puede existir algún tipo de vinculación entre las partes, lo que predomina es la independencia en el accionar de los diferentes Estados miembro, y cuando existen tareas conjuntas, los acuerdos que conllevan tienden a ser esporádicos, con bajo nivel de institucionalización y corta duración. Como se adelantó, Argentina tiene en su diseño institucional algunos elementos propios de este tipo de federalismo⁸.

El federalismo dual daba cuenta de la situación histórica de varios países, pero ha quedado superado por la dinámica de los diferentes casos nacionales desde hace ya varias décadas. En su lugar, se ha difundido el modelo de federalismo cooperativo, asociado con el pluralismo institucional, que rompe con el molde de la división rígida de responsabilidades para incorporar a las distintas jurisdicciones en un mismo proceso de políticas. Para representar este modelo federal se suele utilizar la metáfora de la “*marble cake*” (torta marmolada), que sugiere la idea de interpenetración entre niveles jurisdiccionales (Elazar, 1987).

En relación con el impacto sobre la organización de la administración pública, este tipo de federalismo remarca la tarea conjunta entre Nación, Provincias y Municipios, quienes son corresponsables de la realización de procesos clave del sector público. De esta forma, “se articulan las potestades de gestión y, consecuentemente, lo nacional, provincial y municipal no se hallan separados, sino combinados” (Cao, Rey y Serafinoff, 2016, p. 72).

7 Wheare (1946, p. 11, traducción propia) definió el “principio federal” como “un método de distribución del poder en el que los gobiernos, tanto el general como los regionales, operan dentro de sus respectivas esferas de manera independiente”.

8 Este punto puede analizarse con mayor profundidad a partir de los aportes de Cao, Rey y Serafinoff (2016), que examinan los cambios en el federalismo argentino y sus implicancias.

La creciente vigencia del federalismo cooperativo ha hecho que las RIG adquieran relevancia y tengan un tratamiento recurrente. Más adelante en el texto trataremos cómo ha sido esta evolución en el caso argentino, pero antes de esto, es preciso vincularla con un elemento clave en el orden federal: la descentralización, temática que será abordada en el próximo apartado.

5.2.3. RIG y procesos descentralizadores

Todo proceso descentralizador impacta en el equilibrio de poder, ya que impacta en las capacidades y la asignación de potestades entre Nación, Provincias y Municipios, y esto necesariamente repercute sobre las RIG. Falletti (2005) afirma que la descentralización puede tanto fortalecer como debilitar a los gobiernos subnacionales, situación que atraviesa los tres ámbitos de descentralización que describe:

- Descentralización política. Referida a la transferencia de autoridad y poder. Está orientada a la delegación de autoridad política o posibilidades electorales a actores subnacionales. Por definición, a mayor descentralización, mayor será la autonomía de los gobiernos subnacionales
- Descentralización fiscal. Refiere al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Aquí, siguiendo el caso argentino, hay que diferenciar ambas situaciones. En el primer caso, basado en el hecho de que hay impuestos que son de potestad compartida por Nación y Provincias (ver sección 5.5.4), la ampliación de la participación relativa de las provincias favorece su autonomía. En el caso de traspasar la autoridad de cobro, en términos generales puede pensarse que habría mayor autonomía pero, en un país tan territorialmente desigual, hay que diferenciar las provincias con mayor base imponible –que ganarán, sin dudas, en autonomía– de las provincias con menor capacidad recaudatoria, cuyo descenso en los ingresos las hará depender más de una eventual ayuda nacional.
- Descentralización administrativa. También denominada transferencia de funciones, hace referencia al traspaso de la administración y prestación de políticas y servicios a los gobiernos subnacionales. A primera vista, este tipo de descentralización parece fortalecer la autonomía de los Estados subnacionales; sin embargo, si no va acompañada de las capacidades burocráticas indispensables para su gestión ni de los recursos necesarios para su sostenimiento, puede producir el efecto contrario.

Para el caso concreto de Argentina, existe una tendencia descentralizadora que atravesó diferentes fases desde mediados del siglo pasado hasta comienzos del presente. Esta tendencia puede observarse con nitidez a partir de la creciente importancia de Provincias y Municipios en el total del gasto y del empleo estatal. Diversos autores coinciden en señalar que en las últimas dos décadas esa tendencia se ha frenado o, incluso invertido, dando lugar a cierta

“recentralización” de funciones y presupuestos: los datos que se presentan el capítulo 6 apoyan esta visión.

La Constitución Nacional, por su parte, construye un cierto equilibrio entre los niveles nacional y provincial. Por un lado, empodera a las provincias al asignarle poder de veto legislativo a través del Senado y al atribuirle todas las potestades y funciones que no estén expresamente asignadas a otro nivel de gobierno. Por otro lado, le otorga al Estado nacional la potestad de intervención federal y el poder de arbitraje de un organismo nacional –la Corte Suprema– en las eventuales contiendas entre la Nación y las Provincias, además de impedir a estas últimas el retiro del pacto federal.

En lo que respecta a la gestión estatal, y como se ha venido describiendo a lo largo de todo el libro, la Argentina se caracteriza por un alto nivel de descentralización, que lleva al nivel subnacional a concentrar casi el 80% del empleo público y algo así como la mitad del gasto estatal. Pero, en términos del ingreso, persiste un alto desbalance fiscal haciendo que las provincias dependan de los recursos que son gestionados por el gobierno nacional, más allá de que se trate, en muchos casos, de bases tributarias compartidas (ver sección 5.5 y capítulo 6).

En Argentina, durante el último medio siglo, la descentralización ha estado marcada fundamentalmente por la cuestión financiera y fiscal. Es decir, los procesos descentralizadores tuvieron como principal objetivo la reorganización de los ingresos y egresos estatales, sin considerar en profundidad la conformación y dinámica de las capacidades estatales a nivel subnacional. Asimismo, no se prestó atención a la necesidad de construir RIG virtuosas que facilitarían una adecuada coordinación (Bisang y Cetrángolo, 1997).

En nuestro caso, interesa ver cómo la descentralización –política, fiscal y administrativa– impacta en el ámbito de las RIG; cómo el trabajo conjunto redistribuye poder, potestades y capacidades entre Nación, Provincias y Municipios.

En el caso de los programas basados en transferencias condicionadas (ver sección 5.4.1.2), en donde, el ámbito subnacional actúa como *agente gestor*, a primera vista el grado de autonomía subnacional se encuentra bastante acotado. Entre otras cosas, esto ocurre porque los programas están definidos por procesos y procedimientos ampliamente normalizados y definidos a nivel nacional. Más allá de ello, estos programas suelen empoderar a Provincias y Municipios, pues son claves para la construcción político-territorial, como así también porque contribuyen de manera relevante a dotar de capacidades técnicas a las administraciones públicas concernidas.

En el caso de los Consejos Federales, el poder provincial se expresa con mucha más potencia e importancia. En estos espacios creados, como veremos en la sección 5.4.1.1, para la coordinación entre autoridades políticas nacionales y provinciales el poder de los gobiernos provinciales sigue siendo acotado. Entre otras cuestiones esto se asocia con que pocos de estos consejos tienen asignadas potestades ejecutivas.

5.3. Breve historia de conformación y desarrollo de las RIG en Argentina

En un marco de funciones estatales en continua transformación, las RIG atravesaron diferentes etapas, que describimos esquemáticamente a continuación:

- Un primer momento, que abarca desde la Constitución Nacional de 1853 hasta finales de los años 80 del siglo XX. En este período, el más extenso en el tiempo, los tres niveles de gobierno tuvieron principalmente, como se señaló, responsabilidades diferenciadas. Existían pocos ámbitos en donde se desarrollaban RIG, y las mismas estaban concentradas principalmente en vinculaciones financiero-fiscales entre el Estado nacional y las provincias. Adicionalmente, en este periodo, los municipios se enfocaban en funciones administrativas básicas, ofreciendo servicios urbanos elementales. Este período es caracterizado por la bibliografía como de un ejemplo de federalismo centralizado –particularmente en lo referido a la gestión estatal– con un gobierno nacional que ocupaba el rol de actor privilegiado respecto de las administraciones subnacionales.
- Un segundo momento, a partir de los ochenta y noventa del siglo XX. En este periodo se produjeron numerosas transformaciones que incidieron sobre el tipo e intensidad de las relaciones entre los actores del sistema político argentino. Algunas de estas transformaciones se vinculan con la retirada del Estado de la intervención económica, la descentralización de servicios a las provincias y la asunción más activa de roles por parte de los gobiernos locales.

Para entender la relevancia de esta etapa, no debe perderse de vista el impacto de la inestabilidad constitucional en las RIG: previo a la consolidación de la democracia, resultaba difícil un diálogo interestatal. Las décadas de inestabilidad democrática se caracterizaban por un actor –las Fuerzas Armadas– que, en cualquier momento, podía usurpar roles cruciales de la institucionalidad federal. Siendo así, ¿qué autonomía podían tener las provincias si por medio de un decreto de facto se nombraba a militares como gobernadores?⁹.

La consolidación del sistema democrático y el proceso descentralizador –que se profundizó durante la década de 1990¹⁰– resultaron en el empoderamiento y revalorización de los actores subnacionales. Sin embargo, como se mencionó previamente, el traspaso de mayores funciones a Provincias y Municipios estuvo motorizado principalmente por la problemática financiera-fiscal. Además, sigue siendo tema de debate el impacto que generó este proceso sobre las capacidades e influencia de cada nivel gubernamental.

9 No sólo se designaba al gobernador, sino también todo su equipo de gobierno, y en ambos casos, solían no tener vinculación alguna con los temas que les tocaba administrar y, a veces, ni siquiera con el territorio que ocupaban. Un caso extremo ocurrió en las mediterráneas provincias de Salta y San Juan en ocasión del golpe de Estado de 1976: los respectivos gobiernos provinciales fueron ocupado por cuadros de la marina de guerra.

10 En otros capítulos vimos que la descentralización se desplegó en diferentes “olas” que tuvieron su inicio hacia fines de los cincuenta del siglo pasado.

Como consecuencia de estas modificaciones, se abrieron nuevos espacios para las transacciones, se ampliaron las arenas de decisión y se exacerbaron los problemas de acción colectiva asociados a la formulación, implementación y financiamiento de políticas públicas conjuntas.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 fue uno de los eventos institucionales más relevantes en este período y con importantes implicancias para las RIG, como fue la consagración explícita¹¹ de la autonomía municipal, que redefinió el rol de los municipios dotándolos de competencias en áreas institucionales, políticas, administrativas, económicas y financieras (Abal Medina, 2009).

- Por último, un tercer momento se extiende a partir de los años 2000 y llega hasta la actualidad. Durante este período, las RIG se multiplican y complejizan. Se desarrollan múltiples vías y niveles de interacción entre los niveles nacional, provincial, y municipal como modo de gestionar territorios, programas y presupuestos, lo cual generó una interdependencia entre los distintos niveles de gobierno para responder a demandas cada vez más amplias.

Con la crisis de 2001, el gobierno nacional retomó un papel central en la administración y el diseño de políticas públicas, lo cual implicó una intervención más directa en los ámbitos provinciales y locales. Este contexto reimpulsó la creación de estructuras de coordinación, como los Consejos Federales, o de estrategias para articular acciones a través de programas nacionales, como veremos a continuación. De manera paralela, se transformó profundamente el rol de los municipios, incorporando a la prestación de servicios básicos otros dirigidos al planeamiento urbano y hasta la implementación de políticas de desarrollo territorial.

5.4. RIG y coordinación en la Argentina actual

En diferentes capítulos de este Manual se analizaron las distintas atribuciones y competencias que la Constitución Nacional otorga al Estado nacional, las Provincias y los Municipios. Para los fines del análisis de las RIG es importante considerar que nuestra Carta Magna define competencias nacionales y otras concurrentes¹², dejando todo poder residual no especificado a cargo de los gobiernos provinciales.

11 Había sido reconocida en un fallo de la Corte Suprema en 1989, pero alcanza rango constitucional a partir de la reforma de 1994.

12 En los artículos 121 a 125 de la CN se especifican estas potestades y en su artículo 126 establece que “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación (...)”.

5.4.1. RIGs Nación-Provincias: Consejos Federales y programas de transferencias condicionadas

Tal como ha sido adelantado, las relaciones entre las diferentes jurisdicciones que componen el sistema federal argentino están determinadas por distintos factores y se desarrollan en múltiples planos.

A continuación, detallamos algunos aspectos de dos de las principales estrategias alrededor de las cuales se despliegan las RIG en nuestro país: los Consejos Federales y los programas federales, entre los cuales encontramos programas de transferencias condicionadas.

5.4.1.1. Consejos Federales

Los Consejos Federales son instituciones creadas como ámbitos de encuentro entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional que buscan impulsar espacios de consenso y trabajo coordinado alrededor de un sector determinado de políticas públicas.

De acuerdo con Serafinoff (2008) los Consejos Federales se caracterizan por:

- a. Ser instancias formalizadas o con un cierto grado de formalización;
- b. Tener como misión la coordinación de áreas específicas de políticas públicas; y
- c. Buscar una articulación de *tipo vertical* entre las autoridades nacionales y provinciales, excluyendo, en principio, la participación del nivel local.

Sobre sus orígenes y posterior crecimiento, Bernal (2020, p. 74) referencia el “remoto antecedente” que en la materia es el Consejo Federal de Educación, nacido en el siglo XIX con la Ley 1420. Sin embargo -como continua el citado autor- la “estructura actual y el modo de organización de los consejos se inicia en la etapa “desarrollista” (1958-1965). Los consejos creados en aquel momento estuvieron orientados a coordinar la obra pública y la infraestructura” (Bernal, 2020, p. 74).

Para tener el panorama detallado del crecimiento de este tipo de institución, la figura 5.2 describe las etapas en que se crearon los distintos consejos federales, que se explican por la modificación del tipo de federalismo (desde un modelo dual hacia uno cooperativo), por el auge de procesos de descentralización y por el marco más amplio de transformaciones del Estado y sus políticas socioproductivas.

En el detalle de la cronología de los distintos consejos federales que se fueron creando a lo largo de la historia pueden observarse algunos consejos que, con denominaciones o en temáticas similares, se crean en distintas etapas. Esto se vincula con que algunos consejos federales fueron discontinuados y/o dejaron de reunirse. Algunos de estos fueron recreados en una nueva etapa (v.g. vivienda)¹³.

13 Según el relevamiento realizado por Sábato (2023, p. 23), “se hallaron normas de creación de 84 consejos federales. De estos, 20 fueron disueltos posteriormente (...) en la mayoría de los casos, un

En otros casos, a partir de una transformación en el enfoque sobre la cuestión, estos fueron reconfigurados (por ejemplo, “mujeres, géneros y diversidades”, en lugar de solo “mujeres”). En conjunto, se obtiene un total de sesenta y tres consejos.

Figura 5.2
Cronología de creación de los consejos federales

Consejos federales en Argentina	
Período	Consejos creados
1958-1975	Se crean 7 consejos federales, principalmente de obras públicas. (Consejos Federales de Vivienda; Inversiones; Catastro; Energía Eléctrica; Seguridad Social; Consejo Vial Federal y Educación)
1976-1983	Se crean 8 consejos federales. Predominan temas económicos y de salud. (Consejos Federales de Salud; de Bienestar Social; Entidades de Servicios Sanitarios; Agropecuario; Comercio; Turismo; Informática; y la Comisión Federal de Impuestos)
1984-2000	Se crean 28 consejos federales. Predominan temas sociales. (Consejos Federales de Medio Ambiente; Ciencia y Tecnología; Función Pública; Seguridad Interior; Seguridad Vial; Derechos Humanos; Discapacidad; Mujer; Juventud; Mayores; Drogas; Comercio Exterior; Minería; Industria; Agropecuario; Pesquero; Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; Trabajo; Administraciones del Trabajo; Previsión Social; Consumo; Desarrollo Social; Cooperativo y Mutual; Agua Potable; Saneamiento; de Población; Consejo Nacional de la Vivienda; Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas)
2003-2015	Se crean 26 consejos federales sobre problemáticas más específicas. Alta presencia sobre temas de desarrollo económico y social. (Consejos Federales de Servicios Sociales para Pensionados y Jubilados; Niñez, Adolescencia y Familia; Justicia; Planificación y Ordenamiento Territorial; Gestión Integral del Riesgo; Consejo Hídrico Federal; Producción; Registros de la Propiedad Inmueble; Lechero; Registral; Hidrocarburos; Ciencia, Tecnología e Innovación; Cultura; Justicia; Penitenciario; Televisión Pública; Comunicación Audiovisual; Juventud; Consumidor y el Usuario; Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos; Políticas Públicas Antidiscriminatorias; Lucha contra la Trata y la Explotación de Personas; Salud Mental y Adicciones; Negociaciones Amistosas; Responsabilidad Fiscal; Bupalina)
2016- a la actualidad (2025)	Se crean 10 consejos federales. Se abordan nuevos temas. (Consejos Federales de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional; Transparencia; Precursores Químicos; Mujeres, Géneros y Diversidades; Prevención y el Abordaje de Femicidios, Travesticidios y Transfemicidios; Desarrollo Social; Seguridad en Eventos Deportivos; Hidrovía; Comercio Interior; Desarrollo de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal)

Fuente: Elaboración propia en base a Cao, Rey y Serafinoff (2016) y Sábato (2023).

consejo posterior tomó las funciones del consejo cerrado”. El autor también identifica consejos que no fueron discontinuados, pero que carecieron de actividad en los últimos años.

En términos de su conformación, los consejos federales están, en su mayoría, integrados por la autoridad nacional del sector de la política que se trate y el funcionario que tiene responsabilidad equivalente en cada gobierno provincial. Algunos consejos tienen la originalidad de que participa más de un funcionario de la administración central, con una contraparte de cada provincia (v.g. Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia; Consejo de Prevención de Drogadicción y el Narcotráfico): esta modalidad de consejos se propone complementar la coordinación vertical con otra de tipo horizontal. Finalmente, algunos consejos, aunque sea formalmente, cuentan con algún espacio para representantes de actores sociales y, en unos pocos casos, también integran a representantes municipales, aunque sólo en carácter de adherentes y por integración voluntaria.

En lo referido a su funcionamiento, “se organiza en base a reuniones periódicas de las máximas autoridades nacional y de las provincias en materias específicas. Las reuniones -ordinarias y extraordinarias- son convocadas con una agenda de trabajo, y los acuerdos alcanzados conllevan su implementación para las partes” (Bernal, 2020, p. 75). En la mayoría de los casos la correspondiente agencia del gobierno nacional tiene gran incumbencia en la pauta organizacional, pues no sólo es parte de su conducción, sino que usualmente es el que propone la agenda y lidera su accionar.

Si bien estas características son comunes a la mayoría de los consejos, no surgen de una normativa general, sino que tienen su génesis en diferentes instrumentos: ley o decreto específico, acuerdos interjurisdiccionales, acuerdos federales, resolución del ministerio implicado, entre otros. Al no existir un marco legal general que estipule la estructura y funcionamiento de los consejos federales, estas organizaciones se destacan por su heterogeneidad, adoptando las formas y el funcionamiento que le otorga el sector de la política al que pertenece y se organiza según una norma propia. En función de esto, también es diverso el tipo de objetivos específicos que se les asignan: algunos centran su accionar en el asesoramiento al gobierno nacional y/o las provincias, otros para intercambiar experiencias y otros, los más relevantes, tienen funciones asociadas con la gestión y evaluación de políticas, la distribución de fondos, la promoción y asistencia a las provincias.

Tal como puede esperarse, las dinámicas observadas en los distintos consejos federales pueden variar ampliamente entre un sector de políticas y otro, e incluso entre períodos en un mismo sector de políticas. En esta senda, apelando al análisis diacrónico de Bernal (2020, p. 75), se pueden ver etapas de activación y repliegue, las cuales se asocian, como ya adelantamos, con la voluntad y capacidad de liderazgo del ejecutivo nacional.

Desde otras perspectivas, si bien no se da por descontada la continuidad de la misión coordinadora ni se menosprecia el rol central de los representantes nacionales, se sostiene que más allá de lograr formalizar la articulación, la mera

interacción informal entre actores gubernamentales puede resultar provechosa. En tal sentido, Rey (2013) señala que:

[...] constituyen espacios de encuentro interjurisdiccional, en los cuales se alcanzan acuerdos sobre cuestiones operativas de políticas, con amplias variaciones en la forma en que se logran y en muchos la presencia del actor nacional posee una relevancia mayúscula. Su voz siempre incide, aunque no necesariamente se impone o prevalece. Es más, según confluyan los elementos causales, las provincias pueden adquirir un rol de similar magnitud. (p. 96)

A fin de profundizar sobre este aspecto, en el anexo 1 se encuentra un detalle sobre la conformación, dinámica y articulación sectorial de dos consejos federales: el de educación y el de la función pública. En dicho anexo también se hace una referencia al Consejo Federal de Inversiones (CFI), que no es similar a los consejos que hemos analizado en este apartado, pues no incorpora la participación y representación del Estado nacional, pero es un actor clave en la promoción del desarrollo y la articulación entre las provincias y regiones.

5.4.1.2. Programas federales como instrumentos de la cooperación multinivel

Los programas federales, impulsados por el Estado nacional, adquirieron relevancia en los últimos años como estrategia de cooperación multinivel. Estos programas son una expresión más puntual de las RIG, que pueden surgir tanto de un acuerdo federal, como de prioridades de la agenda del gobierno nacional que es “bajada” al nivel subnacional.

Dentro de las acciones acordadas con las provincias, podemos citar, a modo de ejemplo, un conjunto de programas que se impulsaron en el marco de distintos acuerdos que dieron lugar al Plan Federal de Salud (2004-2007). Este Plan, impulsado por el Consejo Federal de Salud (COFESA), dio marco a distintos programas que apuntaron a fortalecer la atención en patologías específicas, la cobertura a grupos etarios prioritarios y el fortalecimiento de las condiciones estructurales de los servicios de salud. Entre estos podemos mencionar al Programa Remediar, a través del cual el gobierno nacional aseguró medicamentos esenciales en centros de atención primaria de la salud. También podemos mencionar al Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), creado por ley en 2006.

Otro ejemplo de acciones que expresan la agenda y prioridades del gobierno nacional es el Programa Acompañar –vigente durante el mandato del entonces presidente Alberto Fernández– dirigido a fortalecer la independencia económica de mujeres y personas LGBTIQ+ en situación de violencia de género. También dentro de este tipo, puede señalarse el programa Conectar Igualdad, creado en 2010, con el objetivo de brindar recursos tecnológicos a las escuelas públicas de gestión estatal y elaborar propuestas educativas para incorporar dichos recursos en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

En estos ejemplos –que exploran casos financiados con recursos del tesoro nacional– se observa el trabajo concurrente entre distintos niveles de gobierno en función de un objetivo concreto y explícito, alrededor del cual se asignan recursos específicos y se coordina la actuación de distintas administraciones públicas. Por ello, además de los desafíos propios de dar respuesta a una problemática específica o de impulsar el desarrollo de un sector, estos programas enfrentan un reto importante en términos de diseño institucional. Esto es, requieren de la puesta en marcha de estructuras, procesos de trabajo y sistemas integrados de información que puedan incentivar la coordinación, impulsando mejoras en la efectividad y eficiencia.

Otros programas federales impulsan esquemas de transferencias condicionadas. La particularidad de este tipo de programas es que condicionan la transferencia de recursos propios del programa, a partir de exigir a la provincia la realización de algunas acciones o el impulso de una determinada política (v.g. la integración de registros de información, el mantenimiento o el incremento del presupuesto anual asignado a una función) o por el cumplimiento de metas concretas (v.g. a partir de indicadores de desempeño predefinidos).

Un número importante de los programas de cooperación multinivel están financiados a través de organismos multilaterales de crédito, ámbito que ha contribuido de manera decisiva a fortalecer la capacidad rectora del Estado nacional. A través de estos programas, el Estado nacional recuperó relevancia, tal como sucedió en las áreas de salud y educación, en las cuales se habían producido profundas descentralizaciones.

Los programas nacionales promueven un intercambio centrado en un conjunto específico de objetivos y propósitos previamente definidos. En esto se diferencian del tipo de relación que promueven los Consejos Federales, vinculadas con el conjunto de las políticas sectoriales priorizadas. Asimismo, la articulación que se lleva adelante a través de estos programas tiende a privilegiar las relaciones bilaterales, esto es, entre el Estado nacional y una provincia o, incluso, un municipio. En tanto, en los Consejos Federales se promueven relaciones multilaterales, que incluyen al conjunto de las provincias.

Los programas, por lo general, se asientan en una serie de acuerdos y protocolos que definen, en términos formales, los espacios de articulación y concurrencia en torno a las funciones desempeñadas por cada nivel gubernamental, estableciendo circuitos de planeamiento, monitoreo y evaluación. Este tipo de estrategia requiere de la construcción de ciertas capacidades burocráticas que es preciso que acompañen el acuerdo político-institucional, por lo que suelen reservar financiamiento y desarrollan acciones tendientes a la formación de equipos de trabajo –con especial énfasis en las administraciones subnacionales–.

Una de las fortalezas de este tipo de programas es que permiten una adaptación diferenciada de los esquemas de gestión diseñados para los distintos contextos subnacionales. Así, provincias que ya tienen un recorrido en la materia del programa o que cuentan con burocracias más consolidadas, suelen requerir

de menor asistencia y ayuda del Estado nacional que otras, en donde debe construirse la capacidad organizacional desde cero.

El anexo 2 profundiza en dos programas nacionales para indagar sobre la dinámica y la forma en que los programas pueden impulsar la cooperación entre distintos niveles de gobierno y configurar el modo y/o modalidad de las RIG. En el anexo 2 se presenta el Programa SUMAR, un programa del sector salud que surge en el marco del Plan Federal del sector y se orienta a ampliar la cobertura de salud con una perspectiva orientada a resultados. El otro programa sobre el que profundizamos es el Plan de Embarazo no Intencional Adolescente (ENIA), que promueve un esquema de articulación entre los distintos niveles de gobierno y entre distintos sectores de política pública.

5.4.2. RIG en el ámbito municipal

Las RIG vistas desde la perspectiva de los gobiernos locales tratan un universo particularmente diverso, no sólo por su magnitud, sino por el mosaico institucional de los diversos niveles de autonomía municipal y estructuras territoriales, funcionales y organizativas reconocidas por las provincias (Ver capítulo 4).

Dentro de las RIG, se identifican dos modalidades notoriamente diferentes:

- Relaciones intermunicipales. Refieren a las relaciones de colaboración establecidas entre diferentes gobiernos locales, en torno a objetivos comunes y que pueden variar en cuanto a su nivel de formalización e institucionalización. Este tipo de cooperación permite a los municipios unir esfuerzos para abordar problemas comunes, generar economías de escala o implementar proyectos de impacto conjunto. En estos contextos, los gobiernos locales logran establecer acuerdos que pueden incluir desde la gestión compartida de servicios hasta proyectos de desarrollo económico regional, los cuales suelen estar respaldados por una estructura organizativa que favorece su sostenibilidad a largo plazo. Tratamos con algún detalle esta dimensión de las RIG en el capítulo 4.

- Relaciones interjurisdiccionales. Son aquellas que se establecen entre los gobiernos locales y otros niveles de gobierno, como el provincial o el nacional. Esta modalidad es fundamental para los gobiernos locales, ya que les permite acceder a recursos, financiamiento y soporte técnico para enfrentar problemas locales que superan sus capacidades individuales. Si bien son comunes en todos los municipios, como en el caso anterior, son especialmente relevantes en aquellos que tienen entre 50 y 100 mil habitantes. La cooperación con los niveles provinciales y nacionales se vuelve, entonces, una estrategia necesaria para enfrentar la creciente presión social y para asegurar el cumplimiento de funciones esenciales, sobre todo en áreas como la salud, la educación, y el desarrollo social.

Hacemos una primera aproximación a las relaciones interjurisdiccionales de los gobiernos locales, describiendo las diversas instituciones nacionales y provinciales involucradas en ellas.

Como expresión de la voz de los municipios en las RIG, es importante el rol que cumple la Federación Argentina de Municipios (FAM), creada en los años noventa como una asociación que unía a intendentes de diversas ciudades sin distinciones partidarias. La FAM estableció una estructura de representación equitativa en la que la presidencia rotaba entre representantes de los partidos más relevantes –en particular el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical– lo que reflejaba un espíritu inicial de colaboración entre distintas fuerzas políticas. En 1997, el Congreso otorgó reconocimiento formal a la FAM mediante la Ley 24.807, consolidando su papel como expresión de los gobiernos locales. Desde 2016, desacuerdos internos han ido debilitando la FAM, que ha perdido peso en las RIG como representante del municipalismo (Cravacuore, 2024).

En cuanto a la oficina nacional encargada de vehiculizar las RIG con los municipios, en 1993 se crea el Instituto Federal de Asuntos Municipales, dependiente del Ministerio del Interior, cuyo objetivo era asistir a los gobiernos locales para modernizar la gestión municipal y mejorar los servicios locales. Este Instituto fue sucedido por la Subsecretaría de Asuntos Municipales, rol que actualmente es asumido por la Secretaría de Provincias y Municipios, dependiente de la Jefatura de Gabinete (año 2024). A este organismo central se suman un conjunto de unidades nacionales y provinciales que, desde distintas áreas de políticas de políticas públicas, traban relaciones con gobiernos locales, lo que termina configurando un escenario particularmente fragmentado.

En cada una de las provincias, por su parte, suele haber una unidad encargada de la relación con los gobiernos locales (denominada generalmente como Secretaría de Municipios), que suele estar en los respectivos Ministerios de Gobierno. Suelen ser unidades políticamente poderosas, toda vez que los gobiernos locales ocupan un lugar relevante dentro del esquema político provincial, particularmente en lo relativo a la construcción político-territorial.

Para abordar los desafíos de las RIG entre la Nación, las Provincias y los Municipios, han surgido dos enfoques de política desde el gobierno. El primero se centra en la implementación de políticas y programas universales y centralizados, aplicando un diseño uniforme sin contemplar las particularidades locales. El segundo promueve relaciones radiales-centralizadas, orientadas a atender demandas específicas de cada gobierno local a través de una interacción directa entre la oficina nacional responsable de la política pública y la administración municipal correspondiente.

En el modelo radial, las necesidades se satisfacen directamente (“necesitas un camión, te otorgamos un camión”), mientras que el modelo universal ofrece programas homogéneos (como “juegos para plazas”, “cordón cuneta” o “cursos para emprendedores”). Mientras el enfoque radial tiende a ser el principal modelo de relacionamiento provincial, la lógica universal prima en el Estado nacional, en donde la cantidad de unidades y su heterogeneidad hace casi imposible sintetizar el conocimiento de las particularidades territoriales. Más allá de sus

diferencias, en ambos sistemas de relacionamiento institucional prevalece una lógica de tipo vertical.

Recientes estudios sobre las relaciones de los gobiernos locales y sus capacidades para interactuar y colaborar con diferentes actores del Estado nacional y provincial –como así también con agentes económicos del sector privado y organizaciones de la sociedad civil– muestran diferencias claras en la prioridad que los municipios otorgan a estas relaciones. En tal sentido, puede observarse que la cooperación intergubernamental es más frecuente que la cooperación con el resto de los actores. Esto sugiere que los municipios tienden a asociarse preferentemente con otras instancias gubernamentales para abordar temáticas de carácter social, económico y productivo, las cuales requieren coordinación y recursos compartidos (Grandinetti y Nari, 2023).

En este punto es necesario señalar, siguiendo a Cravacuore (2022), que los vínculos personales entre intendentes y actores políticos provinciales juegan un papel crucial ante la falta de mecanismos formales de cooperación intergubernamental. Dado que los municipios no generan suficientes ingresos propios, los intendentes basan su gestión en contactos informales y redes políticas para acceder a recursos.

De esta forma, muchas de las RIG de los gobiernos locales suelen desarrollarse a través de vínculos personales entre funcionarios o mediante la iniciativa de autoridades locales que buscan apoyo y pueden movilizarlo, por ejemplo, por la relevancia de ciertos municipios. La cercanía personal y la afinidad político-partidaria resultan claves para establecer y agilizar estos vínculos, toda vez que no existen –o son muy elementales– los espacios formales de negociación y articulación.

A través de estos vínculos, los municipios pueden acceder a información crucial sobre programas y beneficios nacionales, asegurar la ejecución de políticas importantes y obtener recursos adicionales que sus presupuestos limitados no cubren, particularmente en infraestructura. Asimismo, los municipios necesitan adecuar las políticas nacionales a sus realidades locales, pues muchas veces los programas diseñados desde la Nación o las Provincias no se ajustan a sus necesidades específicas. Los vínculos con representantes del gobierno central permiten una adaptación de estas políticas, asegurando que respondan mejor a los contextos locales y que tengan un impacto significativo en el desarrollo territorial de cada municipio (Cao, Blutman, Hoya, Kais y Yañez, 2023).

En resumen, la dimensión de las RIG en los municipios refleja la importancia de generar vínculos estratégicos con distintos actores para superar los límites de sus recursos y capacidades individuales. La cooperación intermunicipal permite a los municipios consolidar esfuerzos y establecer estructuras colaborativas que, en muchos casos, resultan en un uso más eficiente de los recursos y en un impacto regional más amplio. Por otro lado, las relaciones interjurisdiccionales abren la posibilidad de que los gobiernos locales obtengan apoyo adicional

para enfrentar sus desafíos financieros y operativos, especialmente en contextos donde la autosuficiencia resulta difícil de lograr (Grandinetti y Nari 2023).

5.5. RIG y relaciones fiscales

5.5.1. *Relaciones fiscales entre el Estado nacional y los Estados provinciales*

Las relaciones fiscales entre el Estado nacional y los Estados Provinciales son fundamentales para comprender las RIG y el federalismo¹⁴. Estas relaciones se refieren a la interacción y la distribución de recursos financieros, así como a las obligaciones y derechos fiscales que existen entre las distintas jurisdicciones.

Las relaciones fiscales incluyen la división del trabajo en la gestión de ingresos (bases tributarias y otras formas de generación de ingresos estatales), como así también, la transferencia de recursos para afrontar la responsabilidad sobre distintas competencias y la prestación de servicios. Es decir, comprenden la forma en que el Estado se hace de recursos –en cada uno de sus niveles– y la forma en que éstos se distribuyen para llevar adelante las distintas responsabilidades y competencias (ejecución del gasto).

Estos esquemas de relaciones están definidos, entre otros, por reglas sobre el reparto de potestades de cobro de impuestos, tasas y otros ingresos entre el Estado nacional, los Estados provinciales y los municipios. Dichas reglas involucran, asimismo, distintos acuerdos, más o menos institucionalizados entre los diferentes niveles de gobierno, que definen la distribución de responsabilidades funcionales y del gasto.

En cuanto a los ingresos, en las federaciones es común que el Estado central genere, proporcionalmente, mayores ingresos que gasto, redistribuyendo recursos entre los niveles subnacionales. Una parte de esta distribución se realiza a través de mecanismos de transferencia que están normalizados y se realizan de manera automática, sin que medie negociación o trámite alguno. Paralelamente, existen mecanismos no automáticos o discrecionales en la distribución de recursos: fondos que no tienen establecido el mecanismo por el cual se distribuyen los recursos, lo que da a la instancia central –la Nación frente a las Provincias o Municipios, las Provincias frente a Municipios– la posibilidad de utilizarlos para promover el desarrollo de políticas que son de interés de la instancia que realiza la transferencia. Por supuesto, muchas veces, estas transferencias se utilizan para aceitar las relaciones políticas entre jurisdicciones.

14 De más está decir que existen esquemas de distribución de responsabilidades tributarias y de gastos no sólo en estados federales sino también en países unitarios. Ahora bien, la potencia política e institucional de los ámbitos estatales en la organización federal hace que en su contexto esta división sea un tema particularmente crítico.

El sistema recaudatorio condiciona el tipo de RIG emergente. En Argentina, la estructura tributaria nacional concentra la gestión de casi el 70% de la recaudación¹⁵, correspondiendo a los sistemas coparticipados y de transferencias automáticas (Nación-Provincias y Provincias-Municipios) más del 20% del total recaudado por el consolidado (Nación + Provincias + Municipios) (ver capítulo 6).

Dentro de este esquema de transferencias, incide significativamente la disparidad tanto entre provincias como dentro de cada una de ellas¹⁶. Como hemos visto en otros capítulos, Argentina se encuentra entre los países de la región con un mayor nivel de desigualdad entre las regiones más y menos desarrolladas, por lo que desde la misma organización nacional ha habido transferencias netas entre territorios y, desde hace casi un siglo, existen leyes de coparticipación federal de impuestos.

En suma, las transferencias del Estado nacional sirven para dos cometidos:

- a. Compensar desequilibrios verticales, producidos por la distribución asimétrica de las responsabilidades de gasto y de las facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno; y
- b. Actuar como instrumento para el desarrollo de políticas orientadas a intervenir en el territorio, ya sea para fomentar el poblamiento de regiones des pobladas o para compensar desigualdades de ingreso en Argentina¹⁷.

Asimismo, distintos estudios muestran que, en contextos federales como el que se describe, un gobierno nacional con alto poder redistributivo puede generar distorsiones en la asignación y desaliento al cobro de impuestos. Volveremos sobre estos temas a lo largo del capítulo.

5.5.2. Coparticipación federal de impuestos

Argentina tiene una estructura tributaria mixta. Esto significa que, por un lado, existe un sistema de separación de fuentes –es decir, que la Nación, Provincias y Municipios tienen fuentes exclusivas de ingresos¹⁸– y que, por otro lado, el Estado nacional gestiona de manera centralizada la recaudación de bases tributarias que comparte con las provincias. En este último caso, la gestión de tributos compartidos se rige por un régimen de coparticipación que, entre otras cosas, debe establecer (Ver figura 5.3):

15 En Brasil, el Estado central recauda un 58,5% de los fondos, mientras que, en México, el otro Estado federal en la región, la recaudación a nivel central asciende al 93,4%, de acuerdo con Cetrángolo y Goldschmit (2023) en base a datos de la OCDE, Tendencias Tributarias 1990-2018.

16 La autonomía financiera de las provincias también resulta muy heterogénea. Jiménez y Ter-Minassian (2016), a partir de datos de 2013, indican que esta autonomía varía entre un 90% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 11% en Santiago del Estero y Jujuy.

17 Puede profundizarse sobre este tema en González, L. (2014). Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina. *América Latina Hoy*, 67, 167-190.

18 Ver en capítulo 4 el debate sobre la capacidad tributaria de los municipios.

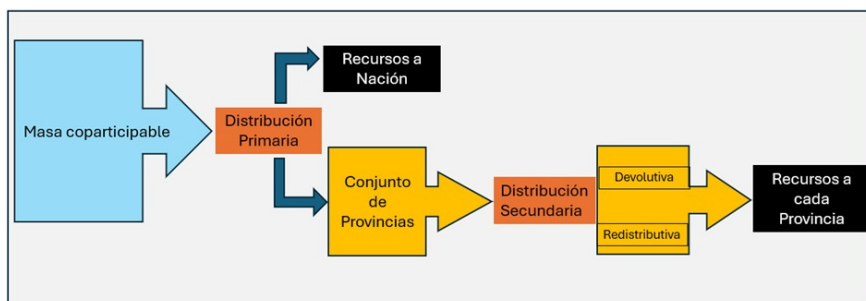
- La definición de los impuestos cuya recaudación se integra en la denominada *masa coparticipable*;
- La *distribución primaria*, es decir, la proporción de la masa coparticipable que se reparte entre la Nación y el conjunto de las provincias;
- La *distribución secundaria*, que establece los porcentajes de reparto que le son asignados a cada provincia.

Dentro de este esquema, es posible identificar dos criterios para distribuir los ingresos entre las provincias:

- Devolutivo. Considera los ingresos captados en cada provincia para determinar su participación en la distribución.
- Redistributivo. Busca corregir desigualdades territoriales mediante una asignación que prioriza regiones con mayores necesidades.

El esquema descrito se presenta de forma estilizada en la figura 5.3.

Figura 5.3
Esquema de coparticipación



Fuente: Elaboración propia.

Como toda herramienta de política pública, los regímenes de coparticipación tienen diferentes ventajas y desventajas. Dentro de las ventajas, podemos citar:

- Homogeneidad impositiva. Respecto de los impuestos que forman parte de la masa coparticipable, se constituye un único régimen y modelo de recaudación. Esto simplifica la gestión, evita problemas de doble o múltiple imposición y otorga un mismo trato a contribuyentes asentados en distintas provincias.
- Capacidad de operar sobre la equidad. La existencia de una base tributaria compartida permite realizar una distribución de recursos susceptible de contribuir a la igualdad, a los fines de que el conjunto de las provincias tenga un piso de recursos que le permita cumplir con sus responsabilidades, independientemente de sus capacidades para generar ingresos.

Entre las desventajas, citamos:

- Apatía de las políticas de ingresos. Si las provincias dependen fundamentalmente de los recursos transferidos, esto puede generar un desaliento en

sus capacidades de cobro, confiando en que se enviarán recursos desde otras jurisdicciones.

- Limitada flexibilidad. Vinculado con las dificultades que tienen las provincias para ajustar las políticas de ingreso a sus necesidades, pues sobre una parte importante de las primeras no tiene capacidad de operación.

En Argentina, la distribución de potestades tributarias ha atravesado distintas etapas. Para nuestra exposición, la dividiremos en seis períodos¹⁹:

- El primer período (1880/90) pone en vigencia lo establecido por la Constitución de 1853, que establece un régimen de separación de tributos. El Estado nacional queda a cargo de tributos que gravan el comercio exterior, mientras que las provincias se financian con impuestos a la producción y bienes específicos.

- El segundo periodo (1890/1935) surge cuando el Estado nacional instrumenta un impuesto al consumo para dar respuesta a una situación de crisis, insertándose en un perímetro hasta ese momento reservado a las provincias. Esto da origen a un sistema de concurrencia y a una doble imposición que se mantiene hasta 1935.

- El tercer periodo (1935/73) se inicia con la creación del primer régimen de coparticipación, en el marco de la necesidad de una expansión de la masa de ingresos como respuesta a la crisis del modelo agroexportador. Se aprueban diferentes leyes (12.139, 12.143 y 12.147) que definen, entre otras cosas, la participación de las provincias en lo recaudado por los nuevos tributos creados. A través del régimen también se obliga a las provincias adheridas a derogar tributos de carácter similar a los coparticipados (para terminar con el fenómeno de la doble o múltiple imposición). A partir de 1950 coexisten tres sistemas de coparticipación: el del impuesto a la transmisión gratuita de bienes, el de impuestos internos y el que nuclea impuestos a los réditos, a las ventas y otros impuestos menores. En esta etapa se introduce, como obligación de las provincias, la coparticipación con los municipios de un porcentaje mínimo de la coparticipación federal.

- El cuarto período (1973/91) se inicia con la sanción de la Ley 20.221 que unifica y simplifica el régimen de coparticipación. Esta Ley –que corona una década de estudios realizados en el ámbito del Consejo Federal de Inversiones– es considerada por los expertos como el sistema de coparticipación más sofisticado de la historia argentina. La Ley tiene varios logros, dentro de los cuales destacamos:

- Incluyó a la totalidad de los impuestos nacionales²⁰ en la masa coparticipable.

19 Esta caracterización fue elaborada a partir de Porto, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*. Documento de Federalismo Fiscal (2). Universidad Nacional de La Plata, Departamento de Economía.

20 Excluidos los impuestos sobre el comercio exterior y aquellos cuyo producido tenga algún tipo de asignación específica.

- Instituyó la Comisión Federal de Impuestos, organismo técnico encargado de realizar un seguimiento del régimen de coparticipación y de emitir dictámenes que resultan obligatorios para la Nación y las provincias adheridas.
- Creó un Fondo de Desarrollo Regional, destinado a “financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país”. Este fondo se creó con un 3% de la masa coparticipable.
- Tal vez, lo más importante, fue que estipuló coeficientes de reparto secundario a partir de índices objetivos²¹, ponderando factores que premiaban, respectivamente, a las provincias ricas (de la región pampeana, y en particular Buenos Aires), pobres (de lo que hoy es el Norte Grande y Cuyo) y despobladas (de la Patagonia).
- El quinto período (1983-1991) comenzó con la caducidad de la Ley 20.221 de 1973, cuyo vencimiento estaba previsto para el 31 de diciembre de 1983. Esto ocurrió en un contexto altamente desfavorable, marcado por severos desequilibrios fiscales debido a la crisis de la deuda y las consecuencias de la guerra de Malvinas, justo cuando asumía el gobierno democrático tras una prolongada dictadura militar. Como resultado, el régimen de coparticipación se desarticuló y colapsó, siendo reemplazado por un esquema incierto en el que el gobierno nacional pasó a definir discrecionalmente la mayor parte de las transferencias a las provincias.

En 1985 comienza a superarse esta situación anómala a partir de un “Acuerdo Transitorio” que, si bien promueve algún resguardo institucional, sostiene una situación de inestabilidad²². El acuerdo transitorio hace algunas correcciones sobre los coeficientes de distribución secundaria, particularmente quitando fondos a la Provincia de Buenos Aires que son redistribuidos hacia la Patagonia y hacia las áreas de menor desarrollo relativo.

El periodo de inestabilidad que originó la caducidad de la Ley 20.221 terminó con la aprobación de un “Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las provincias” (creado por la Ley 23.548) en enero de 1988. Como su nombre lo indica, la nueva legislación representaba un acuerdo temporal por un período de dos años²³ para suplir la anomia legislativa.

21 Los coeficientes consideraban la población en cada distrito (65% de los recursos, variable proxy de criterio devolutivo), la brecha de desarrollo entre las regiones (25%) y la dispersión de la población (10%). Estos dos últimos, como criterios redistributivos.

22 Por ejemplo, en el hecho de adelantar o retrasar las transferencias, que en un contexto de amplia inflación tenía notable relevancia.

23 La Ley establecía su vigencia “hasta el 31 de diciembre de 1989”. No obstante, luego de la experiencia alrededor de la caducidad de la Ley 20.221, se estableció prudentemente que “[su] vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente”. Los coeficientes de distribución primaria y secundaria que fijó fueron fruto de arduas negociaciones que se basaron en las transferencias que se venían realizando, sin anclaje en ningún tipo de indicadores objetivos.

La Ley 23.548 mantenía la idea de masa coparticipable integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, a lo que agregaba una cláusula de limitación de la relación entre los recursos coparticipables y no coparticipables del Estado nacional. Asimismo, creaba un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, para dar algún marco regular a la distribución discrecional de fondos, como así también, convalidaba la existencia de la Comisión Federal de Impuestos. Más allá de que su sanción puede considerarse una proeza –sobre todo si se consideran las dificultades posteriores para tratar el tema– el régimen establecido fue una clara regresión en términos de la calidad técnica del esquema definido por la Ley 20.221.

- El sexto período se inicia en 1991 y se extiende hasta la actualidad. El inicio de este período se vincula con la decisión de normalizar las transferencias de coparticipación federal de impuestos, que comienzan a realizarse de manera automática y diaria. De esta forma, el juego político que, en muchos casos se articulaba alrededor de las transferencias por coparticipación, deja de tener vigencia, haciéndose efectiva la situación de bases compartidas.

Como contracara de este avance, el periodo se caracteriza por negociaciones, pactos y acuerdos que reformularon una ley de coparticipación federal que, de partida, no se destaca precisamente por su sofisticación y equidad. Trataremos el tema con algún detalle en la sección siguiente.

5.5.3. El carácter constitucional de la coparticipación y la falta de acuerdo para definir una nueva ley

Con la reforma constitucional de 1994, el régimen de coparticipación adquirió rango constitucional al quedar bajo la competencia del Congreso para su legislación (artículo 75, inc. 2, subrayado propio). Además, los constituyentes establecieron una serie de condiciones para el proceso de aprobación del nuevo régimen:

- La necesidad de aprobar una “Ley convenio” de coparticipación “sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias”;
- La Ley convenio “tendrá como Cámara de origen el Senado”;
- Su aprobación deberá hacerse con “la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”;
- En cuanto al proceso de sanción normativa se establece que “no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”;

Asimismo, los constituyentes establecieron que el nuevo régimen de coparticipación debía cumplir con las siguientes condiciones:

- Equidad y solidaridad. Debía priorizar “el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.
- Automaticidad. Debía garantizarse la remisión automática de los fondos.

- Criterios objetivos de reparto. La distribución debía efectuarse “en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto”.

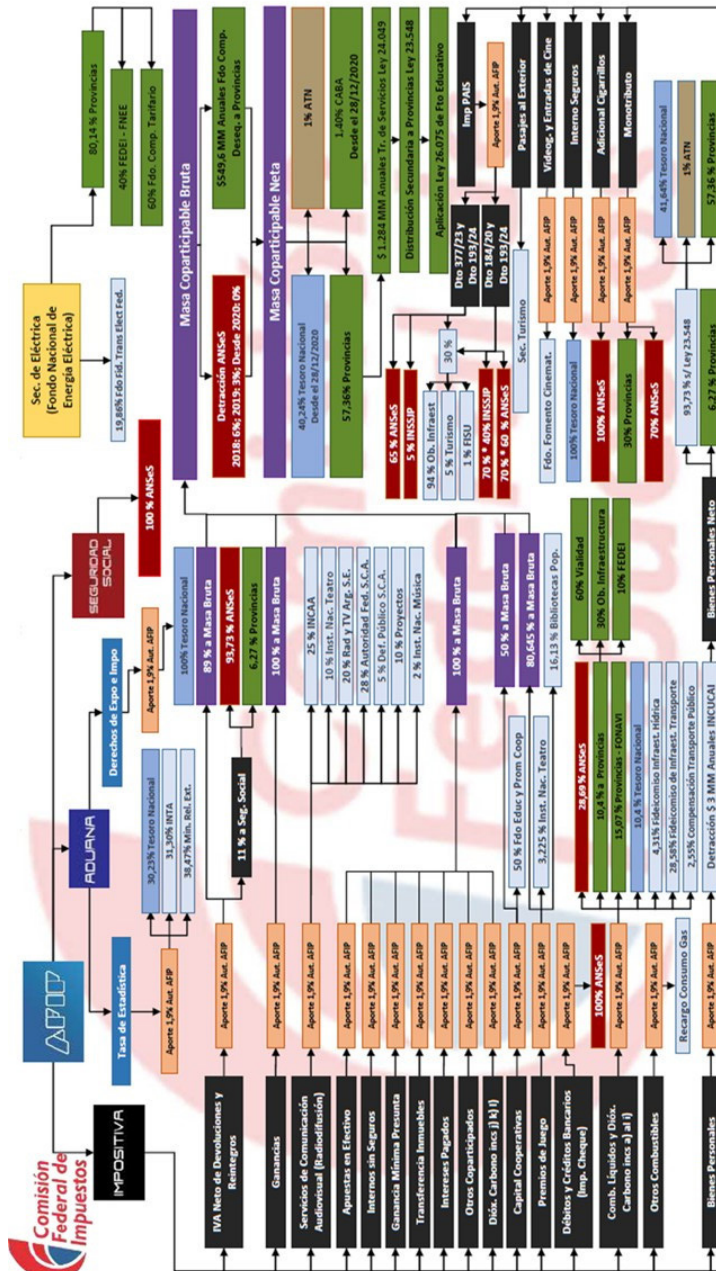
Bajo las pautas establecidas por la reforma constitucional de 1994, se configuró un sistema de vetos y bloqueos institucionales que, más de tres décadas después de la aprobación del texto constitucional y 29 años después del plazo fijado en la cláusula transitoria sexta, han impedido la sanción de un nuevo régimen de coparticipación. En este contexto, la Ley 23.548, concebida como un “Régimen Transitorio”, sigue aún vigente sin haber sido reemplazada.

Uno de los principales obstáculos para la aprobación de una nueva ley de coparticipación radica en la interpretación de los términos “Ley Convenio” y que “sea aprobada por las provincias”. Mientras algunos sostienen que estos requisitos definidos por los constituyentes implican la conformación de mayorías calificadas en el Congreso, otros juristas argumentan que la norma debe ser ratificada no solo por el Congreso Nacional, sino también por la totalidad de las legislaturas provinciales. Cabe destacar que esta última interpretación plantea un procedimiento inédito, cuyo nivel de exigencia no tiene precedentes en ninguna otra ley.

Si bien esta situación ha dificultado la aprobación de un nuevo régimen, el problema no es meramente procesal. Los últimos 30 años evidencian una profunda dificultad para alcanzar un acuerdo que integre a la totalidad de las provincias y fuerzas políticas, en un contexto marcado por desigualdades regionales, diversidad de modelos productivos y la progresiva fragmentación del sistema de partidos.

En paralelo, la posibilidad de “retocar” la distribución de fondos coparticipables por medio de acuerdos y negociaciones, permitió impulsar soluciones a temas puntuales que incluyeron desde el financiamiento del sistema previsional hasta la renegociación de las deudas provinciales. Se sucedieron así distintas diferentes normas (leyes y decretos) que modificaron directa o indirectamente lo establecido, dando origen a lo que se conoce como “Laberinto de la Coparticipación”. La noción de laberinto refiere a lo enmarañado y complejo que resulta el régimen, producto del proceso de negociaciones múltiples al que se encuentra sometido (ver figura 5.4).

Figura 5.4.
Laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos.



Fuente: Comisión Federal de Impuestos²⁴.

24 Recuperado de: <http://www.cfi.gov.ar/Coparticipacion/Laberinto.aspx>

La suma de pactos y acuerdos parece evidenciar un cierto agotamiento como mecanismo para acompañar los inevitables cambios que la dinámica sociopolítica impone al orden federal. De manera recurrente, se ha señalado la necesidad de un sistema más sofisticado, capaz de superar las inequidades estructurales, tanto aquellas presentes desde su origen como las que se han acentuado con el tiempo. Entre los principales problemas del sistema actual, suelen mencionarse los siguientes:

- No responde con claridad a un fin determinado, sino que fue aprobado sobre la base de un patrón de distribución vigente en un determinado momento.
- No se basa en registros objetivos, lo que afecta su legitimidad y premia arbitrariamente a algunas provincias, en detrimento de otras.
- El patrón de distribución ha quedado desactualizado. Han pasado 37 años desde que se aprobó el Régimen Transitorio y se fijaron los patrones de distribución. Esa fotografía, sea lo que sea que representaba, ha quedado desactualizada.
- Ausencia de una mirada estratégica o correctiva. Las modificaciones que se fueron incorporando tuvieron como objetivo superar problemas puntuales, por lo que es preciso establecer una mirada territorial del país y que la coparticipación opere en consecuencia.
- Su nivel de complejidad hace que sólo sea inteligible para los expertos. No hace falta más que ver el laberinto (figura 5.4) para darse cuenta de ello.

Tal vez el indicador más importante del citado agotamiento sea la creciente *judicialización* de procesos vinculados con el régimen de coparticipación. En el texto del “Consenso Fiscal” firmado en el año 2017 se señala que existían “más de 50 procesos judiciales entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) vinculados con el régimen de coparticipación federal de impuestos, afectaciones específicas de recursos y transferencia de competencias, servicios o funciones”²⁵.

Para concluir, enumeramos dos cambios ocurridos en la coparticipación en los últimos tiempos:

- El citado Consenso Fiscal del 2017, estableció un esquema de eliminación gradual de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que, desde 1997, se destinaba a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Esta definición estuvo asociada con la declaración de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional la citada detracción en noviembre del 2015.
- El conflicto alrededor del porcentaje de coparticipación asignado a la CABA. Fundamentado en la transferencia de funciones y competencias, principalmente, relativas a seguridad se definió, en 2016, un incremento del porcentaje de coparticipación transferido a la CABA (de 1,4% a 3,75%). En 2018, “para

25 Ratificado por la Ley 27.429 y por el Decreto 257/18. El texto del “Consenso (...)” puede consultarse en: servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305349/ley27429.pdf.

mantenerla en un pie de igualdad frente a las demás jurisdicciones” dicho porcentaje se redujo a 3,5%. Luego del cambio de gobierno, en 2020, se definió una nueva reducción, que volvió a establecer el monto de transferencias en 1,4%²⁶. En 2022, la Corte Suprema hace lugar a una medida cautelar y define restituir, hasta que se decida el conflicto de fondo, la transferencia de fondos automáticos en 2,95%.

5.5.4. Relaciones fiscales entre Provincias y Municipios

Las relaciones fiscales entre las Provincias y los Municipios son heterogéneas. Las mismas dependen de la potestad de cobrar tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales) que cada provincia decide transferir a los municipios, así como también del régimen municipal definido y las funciones otorgadas a los gobiernos locales

Así, en algunos casos, las provincias han decidido compartir la responsabilidad recaudatoria con los municipios y, en otros, se las ha asignado directamente a ellos. Por ejemplo, la Provincia de Chubut cuenta con un alto grado de delegación tributaria a nivel local, que incluye el impuesto inmobiliario, el automotor y el cobro sobre los ingresos brutos de contribuyentes que estén dentro de su ejido municipal. Pero este es un caso extremo, en el grueso de las provincias existen delegaciones parciales de algunos tributos –por ejemplo, la mayoría de las provincias han delegado entre el 10% y el 20% del impuesto a los sellos– o de las regalías.

Otro ítem para destacar es que casi todas las provincias (con excepción de Jujuy, San Juan y La Rioja) transfieren a sus gobiernos locales una parte de los recursos que reciben por la el régimen de coparticipación federal de impuestos (generalmente, entre el 10% y el 20%).

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2014a) señala que, con algunas excepciones, la incidencia de la delegación de potestades tributarias en la recaudación de los gobiernos locales es baja. Por lo tanto, la existencia de regímenes de coparticipación se vuelve absolutamente necesaria para el funcionamiento del tercer nivel de gobierno.

Cada provincia tiene su propio régimen de coparticipación que regula la distribución de los recursos entre el gobierno provincial y los municipios, aunque en algunos casos este régimen se encuentra suspendido²⁷. En el citado trabajo de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2014a), se indica que existen cinco criterios para la distribución secundaria de estos recursos:

26 Esta reducción se da en paralelo a la creación de un Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires.

27 Por ejemplo, en Jujuy, se encuentra suspendido desde 1989. En marzo de 2024 el gobernador indicó que estaría enviando un proyecto sobre el tema a la Legislatura.

1. Devolutivo (en proporción a lo que se recauda en cada territorio);
2. Compensatorio (en función de los servicios que debe afrontar cada gobierno local);
3. Solidario (con el objetivo de asegurar el mismo nivel de provisión de bienes y servicios públicos en toda la provincia);
4. Promotor de la eficiencia (a partir de indicadores que miden resultados en función de recursos aplicados); y
5. Con coeficientes fijos (como en el caso de la Ley 23.548, un número fijo surgido de alguna negociación).

Con el incremento de funciones y servicios brindados a nivel local se han incrementado las transferencias a los municipios. La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2014b) analiza el nivel de recursos que, consolidados por región, reciben los municipios por coparticipación en función de los gastos totales por región. Los municipios de la Región Patagónica cubren con transferencias automáticas un 35% de los gastos totales, en la Región Centro la proporción asciende a 41% y mientras que en NEA, NOA y Cuyo, alcanza el 67%.

ANEXO 1

Los Consejos Federales: algunos ejemplos para profundizar en la conformación y dinámica de un actor clave para comprender las RIG

Consejo Federal de Educación (CFE): antigüedad y continuidad en la articulación del sistema educativo

La creación del Consejo Federal de Educación fue recomendada por la Reunión Nacional de Ministros de Educación, en el acuerdo suscripto en la Ciudad de Buenos Aires el 3 de septiembre de 1971, ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional (mediante el Decreto 4521 del 7/X/71) y por cada una de las provincias signatarias. Así es como se estableció un proyecto de ley (luego transformado en la Ley 19.682) que da respaldo jurídico a la conformación de este consejo.

Tanto por su longevidad e institucionalización como por su constante actividad, puede ser considerado uno de los consejos federales más representativos. Si bien su larga trayectoria hace entendible las modificaciones de su marco organizativo, se pueden tomar como referencia dos importantes leyes, que aunque diferentes en su espíritu respecto al sector de políticas públicas de educación, contienen el marco para el funcionamiento del Consejo:

- La *Ley Federal de Educación (LFE)* de 1993, posee un capítulo propio para el Consejo. En el artículo 56 se definen sus funciones, fortaleciéndolo como ámbito interjurisdiccional.
- La *Ley de Educación Nacional (LEN)* de 2006, que retomando las especificaciones que posibilitaron la institucionalización de la relación Nación-Provincias, pretendió mejorarlas y apuntó a cierta re-jerarquización de esta relación.

Al igual que su predecesora, la LEN atribuye al Estado nacional la potestad de fijar la política educativa, aunque lo hace conforme a ciertos procedimientos de participación y consulta. Estos son más taxativos y amplios ya que explicitan que las provincias forman parte de la planificación, la organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional, de manera concertada y concurrente, con el Estado nacional. A su vez, queda explícitamente sentado que

“el organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación”.

Además de esta mención, en el conjunto de la LEN, el CFE es tenido en cuenta como actor relevante para tomar parte de múltiples tareas, desde las necesarias para la adecuación normativa, hasta la evaluación y la promoción de la calidad. Durante la primera década del siglo XXI se sancionaron varias otras leyes relativas a este sector de la política, entre ellas la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, que atribúan tareas adicionales al CFE (artículos 9, 10, 11, 14, 16 y 17). De este articulado, destacamos dos cuestiones relevantes:

- La asignación de participación del CFE en la construcción de un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales; b) calendario educativo; c) salario mínimo docente; y d) carrera docente.
- Una disposición que no es usual en otros consejos federales: que ante el incumplimiento provincial, las sanciones sean aplicadas por el Ministerio Nacional “en consulta” con el CFE.

Por último, según establece la LEN, el Comité Ejecutivo del CFE es presidido por el titular de la cartera educativa nacional.

Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP): ámbito para el fortalecimiento administrativo del Estado

El Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) nació los últimos días de diciembre de 1992, en el contexto de las políticas de reforma del Estado promovida por el gobierno nacional de aquel entonces. El proceso descentralizador de servicios y la firma de pactos federales -en curso en el momento de fundación del COFEFUP- contribuyeron a poner en evidencia la necesidad de un ámbito en el que se pudieran tratar aspectos de coordinación Nación- Provincias y de impulso a la modernización de los aparatos administrativos provinciales.

En su acta constitutiva se deja establecida la tarea de “hacer realidad la efectiva vigencia de un federalismo concertado, que concrete y dinamice los principios esenciales que informan el artículo 121 de la Constitución Nacional y el Pacto Federal suscripto entre la Nación y las provincias en Luján, el 24 de mayo de 1990” y se explicita el objetivo de “incrementar en forma sustantiva la cooperación horizontal, las posibilidades de asistencia técnica y la consulta entre las mismas”.

Su principal misión quedó establecida como “la de colaborar en la planificación, coordinación, asesoramiento e implementación de los aspectos de la política de la función pública que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para afirmar el proceso de reforma por el que atraviesa la administración pública”²⁸.

28 Acta fundacional del Consejo Federal de la Función Pública, del 22 de diciembre de 1992.

Para cumplir esta misión, el COFEFUP tiene como funciones proponer cursos de política y acciones, coordinar, concertar y promover medidas tendientes a una racional utilización de los recursos humanos, económicos y tecnológicos de las administraciones públicas involucradas, proponer las modificaciones que requiera la legislación vigente en la materia, evaluar los resultados logrados y dictar su reglamento interno.

La máxima autoridad del COFEFUP es la Asamblea del Consejo Federal, presidida por la máxima autoridad nacional en el tema, al que acompaña un representante por cada provincia, generalmente, la autoridad equivalente provincial. Este organismo, que se reúne tres veces al año, fija las políticas y las acciones generales a desplegar, como así también organiza y supervisa las comisiones de trabajo, encargadas del trabajo técnico. Si bien hubo cambios en la agenda de trabajo que se vio reflejado en la conformación de las comisiones, siempre se mantuvieron espacios dedicados a tratar temas relativos al empleo, la formación, la incorporación de tecnología y la gestión de calidad.

La Secretaría permanente tiene la función del apoyo administrativo y operacional del COFEFUP, como así también, organiza la logística de las Asambleas. En la práctica, la Secretaría Permanente depende de un organismo nacional, que si bien cambió varias veces de nombre y dependencia jerárquica –fue, sucesivamente, la Dirección General de Asistencia Técnica a Provincias y Municipios, la Dirección de Asistencia al Consejo Federal de la Función y, finalmente, devino en Secretaría Ejecutiva del COFEFUP (Iribarren, 2008) –, mantuvo el rol desde su creación en 1995.

El mismo autor, citando a la ex Secretaría Ejecutiva del COFEFUP, denota que hubo discontinuidad en la constitución y funcionamiento de la Asamblea en los primeros años, pero posteriormente y hasta antes del reciente desmantelamiento de la Secretaría Permanente, el COFEFUP funcionó regularmente y fue una instancia de encuentro federal, con asambleas en diferentes ciudades del país, con un grado de compromiso importante de sus miembros para el tratamiento de problemáticas comunes e incluso la integración de equipos técnicos para la creación de perspectivas comunes.

Consejo Federal de Inversiones (CFI): Espacio para el desarrollo y la articulación interprovincial

El CFI es un organismo público interestadual fundado en 1959, en plena época desarrollista, a partir de un acuerdo entre las provincias argentinas para favorecer inversiones que promovieran el desarrollo en el nivel provincial.

Su misión formal es promover el desarrollo integral del país, mejorando la calidad de vida de sus habitantes por medio de la permanente investigación, coordinación y asesoramiento para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los medios económicos en cada región (CFI, 2024).

El CFI tiene fondos asignados a partir de la Carta firmada por todas las provincias y el gobierno nacional, equivalentes al 0,75% de la coparticipación correspondiente a cada provincia. En forma colaborativa con las administraciones provinciales, el CFI aporta al desarrollo de proyectos de inversión y promoción del desarrollo regional. En esta línea, impulsa y financia proyectos de investigación, formación, financiamiento e infraestructura para el desarrollo federal innovador.

La conducción del CFI es ejercida por la Asamblea, órgano superior integrado por los ministros o funcionarios equivalentes que representan a cada uno de los estados signatarios (artículo 5 de la Carta Orgánica del CFI). El organismo cuenta, asimismo, con un Secretario General –elegido por 2/3 de la Asamblea– que cumple el rol de conducción operativa, bajo una orientación estratégica y política que es fijada por los gobernadores (artículo 9 de la Carta Orgánica del CFI).

Además de las funciones mencionadas, en ciertas circunstancias extraordinarias –vinculadas principalmente a grandes asuntos o coyunturas de carácter nacional, y eventualmente en tensión con el gobierno central– el CFI suele adquirir un rol eminentemente político, siendo el vehículo para expresar la opinión del conjunto de los gobernadores provinciales.

ANEXO 2

Los programas nacionales como un instrumento para la articulación entre distintos niveles de gobierno

La coordinación interjurisdiccional y el diseño institucional: la experiencia del Programa SUMAR

El Programa Sumar –continuación extendida del Plan Nacer– comenzó a implementarse en el año 2012 con el propósito de mejorar y explicitar la cobertura de salud y la calidad de la atención de la población sin obra social. Su estrategia de nominalización buscaba garantizar el cuidado y seguimiento de la población por parte del sistema sanitario, estableciendo que, por cada persona que formara parte del programa y por cada consulta y control que se realizara, el hospital o centro de salud recibía recursos para fortalecer al equipo de salud y mejorar los servicios brindados a toda la comunidad.

El Programa –que se desplegaba en conjunto con los ministerios de salud de todas las provincias y CABA– se centró, en un principio, en niños, niñas y adolescentes hasta los 19 años y en mujeres entre 20 y 64 años, extendiéndose desde el año 2015 a la población masculina, para cubrir al total de las personas sin seguro de salud hasta los 64 años²⁹.

Entre sus objetivos específicos, el programa se proponía un nuevo esquema de RIG para el sector, basado en la gestión de una cobertura básica por parte de las provincias y el financiamiento de una capitación por parte de la Nación. Esta capitación, en un 60% se hacía efectiva con la identificación e inscripción de la población beneficiaria –es decir, a través del envío de los padrones respectivos– y el 40% restante a partir del cumplimiento de una serie de resultados sanitarios medidos por medio de un conjunto de indicadores de desempeño. Las provincias, por su parte, eran las responsables de la capacidad instalada y de la gestión sanitaria de sus respectivos subsistemas públicos de salud.

29 Edad tope para no superponerse con el accionar del PAMI, de cobertura cuasi universal para población sin seguro de salud.

Desde un primer momento se impusieron condicionalidades y controles dirigidos a evitar que la implementación del Programa Sumar se utilizara como medio de reemplazo de fondos y partidas presupuestarias provinciales. Esto se viabilizaba a través de la firma del Convenio en el cual se identificaba el presupuesto asignado a salud y, para mantenerse dentro del Programa, la provincia se comprometía a sostenerlo o incrementarlo. De igual manera, producto de las revisiones anuales realizadas en cada provincia, se firmaban compromisos en los que se definían umbrales mínimos y metas máximas para los indicadores. También se diseñaban planes de asociados con: a) los servicios; b) las mejoras para el desempeño sanitario y c) la gestión de la información, entre otros. En esos compromisos anuales, cada una de las provincias se comprometía a cumplir con un cronograma de presentación de planes de producción y aplicación de fondos del Programa.

El Programa se organizaba a través de la Unidad Ejecutora Central (UEC) y las Unidades de Gestión del Seguro Provincial (UGSP). Las UGSP se organizaron con el mismo esquema en las distintas provincias, pero presentaban diferencias en función de la cantidad de personas financiadas por el Programa (definido en función de la cantidad de población). La cantidad de contratos financiados en el año 2015 iban desde 67 en la Provincia de Buenos Aires a 8 en Tierra del Fuego y Santa Cruz. La gestión de las UGSP se encuadraba formalmente en un Manual Operativo y Compromisos Anuales de gestión, estableciéndose esquemas de registro y actualización de la información que orientaran el monitoreo y evaluación, además de proveer evidencia para la toma de decisiones.

Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA)

El Plan ENIA surge en 2017, con el objetivo de abordar el fenómeno del embarazo adolescente en forma integral. Establece la temática como una prioridad en la agenda pública y promueve una estrategia nacional que articula distintas iniciativas y programas preexistentes que vinculan los sectores de educación y salud y los vinculados con la niñez y la adolescencia. Hasta 2019 el Plan fue liderado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) y, posteriormente, pasó al ámbito del Ministerio de Salud de la Nación.

El Plan se enfoca específicamente en la población entre 10 y 19 años que habita en departamentos priorizados en 13 provincias del país. La selección de esos departamentos³⁰ respondió a: a) la incidencia del embarazo no intencional adolescente, b) la densidad de la población adolescente, y c) que esos departamentos tuvieran un mínimo del 30% de las escuelas secundarias estatales a nivel provincial.

30 Salvo en el caso de la Provincia de Buenos Aires.

El Plan se organiza a través de cuatro dispositivos:

- Dispositivo 1. Consejerías en salud sexual y reproductiva y provisión de métodos anticonceptivos con énfasis en los de larga duración.
- Dispositivo 2. Educación sexual integral.
- Dispositivo 3. Asesorías en Salud Integral para adolescentes en escuelas secundarias.
- Dispositivo 4. Promoción de derechos sexuales y reproductivos en la comunidad.

Los tres primeros dispositivos se articulan sobre una institucionalidad que, con mayores o menores capacidades, era preexistente, con estructuras consolidadas y estrategias del nivel nacional claramente definidas para ellos. La implementación del programa requería que ellos desarrollaran una articulación virtuosa con el estado provincial y, en menor medida, con los municipios concernidos.

En cambio, el cuarto dispositivo, de menor desarrollo relativo, requirió de un mayor nivel de artesanía organizacional para su puesta en marcha, ya que buscaba articular el entramado social preexistente y la trayectoria de los actores involucrados, en un marco que tomaba en cuenta las particularidades de cada territorio en el que se implementa. Es decir, un mismo programa organizó dispositivos *ad hoc*, con distintas estrategias de acción y de coordinación intergubernamental en cada caso.

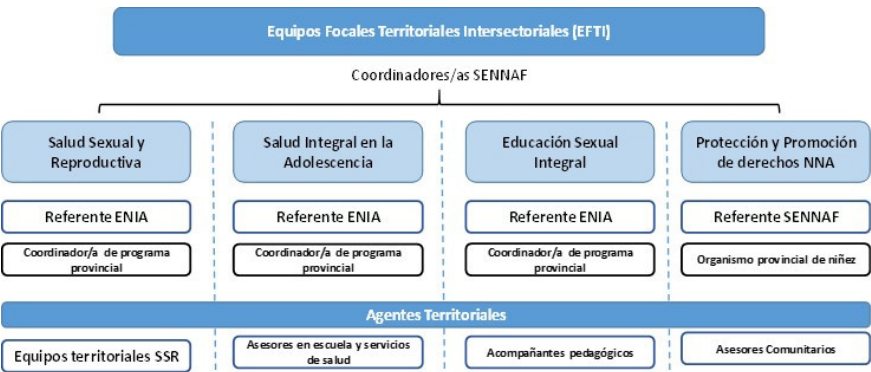
La estructura institucional del Plan es compleja porque busca dar cuenta de dos dimensiones: la *intersectorialidad* y la *interjurisdiccionalidad*. La *intersectorialidad*, contribuye a la movilización de recursos y la puesta en juego de una diversidad de actores de los distintos sectores. Para ello, se promovieron mesas de decisión con representaciones propias de cada uno de los sectores involucrados (niñez y adolescencia, salud y educación). La *interjurisdiccionalidad*, por su parte, se orientó a lograr una coordinación sinérgica entre los organismos de la Nación y de las provincias involucradas. Si bien el diseño del Plan no incorporaba a los actores municipales, estos intervenían a través de distintos ejes de articulación con las autoridades políticas provinciales.

Alrededor de estos objetivos se conformaron los Equipos Focales Territoriales Intersectoriales (EFTI) responsables de la elaboración de un Plan Operativo Anual que guíe la ejecución y el seguimiento de las acciones. La conformación de los EFTI buscó garantizar la representación de los programas nacionales que integran el Plan, así como de los propios programas provinciales involucrados. Cada provincia contaba con un EFTI, el cual estaba compuesto por³¹:

31 Esta caracterización se realiza siguiendo el esquema definido en el documento Presentación Plan ENIA (2019) y el Documento con Descripción de Roles y Funciones, elaborado por la Coordinación Operativa en 2019. Asimismo, el trabajo de León, J.; Repetto, F. (2023). Dilemas de coordinación intersectorial e implementación subnacional en la prevención y atención del embarazo no intencional en la adolescencia. En: Chiara, M. y

- Coordinador, personal de la SENAF desempeñándose en la provincia. Era la máxima autoridad del Plan en cada provincia y tenía como función central liderar el proceso de implementación del Plan ENIA en ese territorio.
- Coordinador de los programas que preexisten al Plan en la provincia. Participan del EFTI estos 4 responsables: 1) de salud sexual y reproductiva; 2) de salud integral en la adolescencia; 3) de educación sexual integral y 4) de protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes. Son designados y financiados a nivel provincial. Son responsables de realizar las articulaciones correspondientes al interior de los organismos en los que se desempeñan.
- Referentes ENIA vinculados: 1) de salud sexual y reproductiva; 2) de salud integral en la adolescencia; 3) de educación sexual integral y un referente de SENAF asociado a la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Figura 5.5
Conformación EFTI



Fuente: Plan ENIA (2019), p. 16.

La complejidad del programa y su estructura es una muestra de los desafíos de las RIG contemporáneas. En este sentido, deben abordar problemas de origen multicausal a los que enfrentan con herramientas que atraviesan diferentes unidades organizacionales de la Nación, Provincias y Municipios. Así, de León y Repetto (2023) destacan, por un lado, que el plan tuvo la virtud de vehicular, con lógica capilar, procesos decisionales nacidos en el Ejecutivo nacional y que tenían efecto –agente territorial mediante– en los lugares más inaccesibles de las provincias involucradas y con el instrumento de salud, educación y/o acción social adecuado. Pero, al mismo tiempo, recorren la enorme complejidad de los instrumentos articuladores y la importante tensión ocurrida a partir de, por

Serafinoff, V. (Comp.). *Relaciones Intergubernamentales y Políticas Sociales en Argentina* (pp. 181-216). UNGS.

ejemplo, la clásica tensión entre la dependencia financiera de un área del gobierno nacional, el funcionamiento operativo y cotidiano del nivel provincial, y la articulación con oficinas municipales.

Bibliografía citada

- Abal Medina, J. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 203-224.
- Arroyo, D., Coraggio, J. L., Díaz, C., Fernández de Luco, M., García Delgado, D. R., Isuani, E. y Schweinheim, G. (1997). *Políticas públicas y desarrollo local*. Instituto de Desarrollo Regional / FLACSO.
- Bernal, M. (2020). *Un federalismo en pausa: normas, instituciones, y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*. Editorial de la UNC.
- Bidart Campos, G. (1993). El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad. En Carmagnani, M. (Comp.) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997). Descentralización de los servicios de salud. *Serie Reforma de las Políticas Públicas*, 47. CEPAL.
- Cao, H. (2007). Las políticas regionales en la Argentina de los '90. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 8, 27-51.
- Cao, H. (2008). Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Revista del Instituto AFIP*, 3, 154-172.
- Cao, H., Blutman, G. E., Hoya, A., Kais, M. y Yañez, C. (2023). Relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina del presente al futuro: Relaciones Nación-Municipios, el eslabón emergente del federalismo argentino. *Desarrollo Económico Territorial*, 23, 10-31.
- Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 27, 67-99.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2023). Federalismo y fragmentación de derechos en el sistema de salud argentino. En M. Chiara & V. Serafinoff (Comps.), *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en Argentina* (pp. 39-82). UNGS.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, 84, 117-134.
- Consejo Federal de Inversiones (2014). *Luces y sombras del federalismo fiscal. Argentina y el mundo*. CFI.

- Cohen, J. y Peterson, S. (1999). *Administrative decentralization: Strategies for developing countries*, Kumarian Press.
- Cravacuore, D. (2022). Las relaciones intergubernamentales en Argentina durante la pandemia del COVID-19. En G. González Parodi, I. Montelongo Buenavista, y R. Coronilla Cruz (Coords.), *Federalismo en América y la pandemia de COVID-19* (pp. 351-372). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cravacuore, D. (2024). 40 años de descentralización municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1), 3.
- De León, J. y Repetto, F. (2023). Dilemas de coordinación intersectorial e implementación subnacional en la prevención y atención del embarazo no intencional en la adolescencia. En M. Chiara & V. Serafinoff (Comps.), *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en Argentina* (pp. 181-216). UNGS.
- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. (2014). *Regímenes provinciales de coparticipación en Argentina*. Ministerio de Economía.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. University of Alabama Press.
- Escolar, M. (2009). *Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales*. Manuscrito inédito.
- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, (99)3, 327-346.
- Gibson, E. y Falleti, T. (2007). La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *POSTData*, 12, 171-204.
- González, B., et al. (2021). Coparticipación Federal de Impuestos. Revisión histórica y situación actual. *Cuadernos de Economía*, 80. Ministerio de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- González, L. (2014). Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina. *América Latina Hoy*, 67, 167-190.
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2023). Post pandemia y gobiernos locales argentinos: aportes para modelos de políticas públicas nacionales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Isuani, F. (2005). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales [Ponencia]. *X Congreso Internacional del CLAD*, Santiago de Chile.
- Iribarren, E. (2008) Los consejos federales. *Revista Aportes*, 26, 21-38.
- Iturburu, M. (1999). *Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Jordana, J. (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional. *Series Documentos de Trabajo I-22 UE*. Social Institute Development INDES-BID.
- Peters, G. & Pierre, J. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian bargain? En I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press.
- Porto, A. (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Documento de Federalismo Fiscal*, 2. Universidad Nacional de La Plata, Departamento de Economía.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55, 73-108.
- Riker, W. (1975). Federalism. En F. Greenstein, y N. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*, (Vol. 5, pp. 93-172). Addison-Wesley.
- Sabatto, D. (2023). Los consejos federales de la República Argentina. Abordaje sociohistórico. Parte 1. *Serie CUITNAP*, (117), SGyEP.
- Serafinoff, V. (2007). *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión*. CEDES.
- Stepan, A. (2001). Toward a new comparative politics of federalism (multi)nationalism, and democracy: Beyond Rikerian Federalism. En A. Stepan, *Arguing Comparative politics* (pp. 315-326). Oxford University Press.
- Wheare, K. (1946). *Federal government*. Oxford University Press.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO 6

LOS DATOS AGREGADOS

Horacio Cao

Introducción

El capítulo final del libro ofrece, a modo de síntesis, información agregada de los tres niveles de gobierno analizados: Nación, Provincias y Municipios. Como creemos haber dejado en claro en los capítulos precedentes, cada uno de estos tres ámbitos –inclusive, cada jurisdicción dentro de Provincias y Municipios– tiene un perfil organizacional e institucional con importantes diferencias respecto de los otros dos. Ahora queda una operación igualmente relevante: realizar una aproximación global.

Resaltamos la importancia de acceder a datos del conjunto estatal toda vez que, como dijimos en la introducción, el complejo estatal funciona como un conjunto articulado. Sin embargo, sigue siendo común analizar la Administración Pública Argentina –y llegar a conclusiones con respecto a ella– tomando sólo en cuenta datos del nivel nacional. Como se vino describiendo y como se desprende de la información que se expone en el presente capítulo, el Estado central es muy importante, pero el ámbito de Provincias y Municipios explica aproximadamente la mitad de las erogaciones y el 80% del empleo público argentino, siendo imposible eludirlos si se quiere tener una idea cabal de los procesos políticos, institucionales y organizacionales del sector público.

A lo largo del capítulo, trabajaremos fundamentalmente con dos registros: el presupuesto y el empleo público, que, como acabamos de decir, tienen un desempeño bastante diferenciado en cada ámbito estatal.

En lo que respecta al presupuesto, una primera aproximación aporta datos cuantitativos al análisis de fases históricas descritas en el capítulo 1. Posteriormente, y a partir del esquema *Ahorro-Inversión*, transcribimos los datos relativos a los recursos públicos y los ítems (personal, consumo, transferencias y gasto de capital) que explican las principales erogaciones. Finalmente, y desde la presentación por *Finalidad y Función*, realizamos una visión sobre los principales temas a los que se dedicó el Estado.

Los diferentes procesos inflacionarios que atravesó el país a lo largo de su historia generaron problemas a la pretensión de establecer algunas

comparaciones intertemporales. Como se habrá visto, para enfrentar el desafío, a lo largo del libro se recurrió principalmente a la estrategia de presentar los datos en términos de porcentaje del PBI, con todas las ventajas y limitaciones que tiene tal abordaje¹.

En cuanto al empleo, nuestra perspectiva lo analiza primero en el marco de su importancia relativa en el mercado de trabajo argentino y, luego, a partir de cinco funciones principales: salud, educación, seguridad y defensa, administración, y el resto del empleo público. Como valor agregado, ofrecemos un sucinto recorrido por los principales elementos del ingreso, carrera y capacitación del empleo en cada una de estas funciones.

En la última sección abordamos brevemente temas presupuestarios y de empleo desde la perspectiva de la división vertical del trabajo entre Nación, Provincias y Municipios.

El desarrollo de este capítulo final no hace más que confirmar lo que venimos sosteniendo a lo largo del texto: la complejidad del orden estatal argentino y la relevancia de abordajes globales que permitan apreciarlo en su totalidad.

6.1. Una mirada cuantitativa de las fases históricas

Como continuidad de lo visto en la sección 1.6 desarrollamos, a continuación, una visión cuantitativa de la situación estatal para las fases históricas allí citadas. Partimos del año 1974, el que se suele considerar como el último año “normal” de la fase keynesiana, antes de su primer estallido en junio de 1975 (con el llamado *Rodrigazo*).

A partir de ese momento, los guarismos muestran una transición turbulenta hasta el año 1986, en que, con la estabilización del Plan Austral, se abre una etapa de persistente reducción del gasto público. Este proceso, que denominamos como de desestatización tiene su principal efecto cuantitativo en dos fases de reducción coincidente con dos periodos críticos para el Estado: entre 1987 y 1991, y entre 1997 y 2003.

A partir del 2005 se produce una continuada expansión de la intervención estatal, conteste con una etapa que describimos como de “recuperación estatal” (sección 1.6.4).

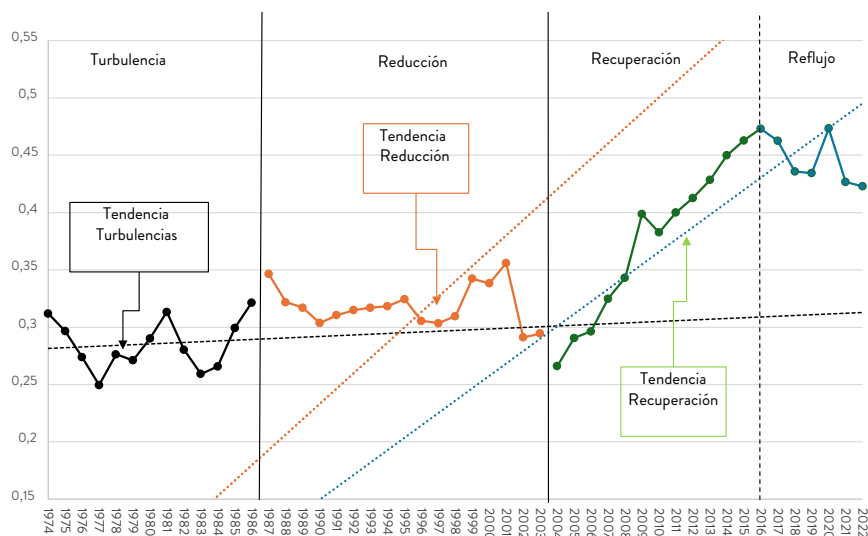
Esta expansión se mantiene hasta el año 2015, cuando el cambio de gobierno marca el inicio de una etapa de reflujo y crisis continuada, que persiste hasta el momento de escribir estas líneas (año 2025). En síntesis, los datos agregados

1 Como base para ajustar los datos presupuestarios al PBI se tomaron datos del Ministerio de Economía (www.argentina.gob.ar/noticias/en-diciembre-el-gasto-primario-del-sector-publico-nacional-se-redujo-62-interanual-en), que asignó al PBI argentino a precios de diciembre de 2023 la suma de \$ 189,079.49 miles de millones.

confirman la validez de nuestra división en diferentes etapas dentro del período que comienza en el último cuarto del siglo XX (figura 6.1):

1. Transición desde la matriz estadocéntrica (1974/1987);
2. El proceso de desestatización (1987-2004);
3. El Estado en debate: recuperación (2005-2015);
4. El Estado en debate: crisis y reflujo (2015-2022);

Figura 6.1
Evolución del gasto total (Nación + Provincias + Municipios)
En porcentaje del PBI años 1974 (1980) – 2022



Fuente: Datos del período 1980-2022, tomados del Ministerio de Economía². Datos del período 1974-1979: elaboración propia sobre información de Nación y Provincias (ONC, 2004) y de Municipios (FIEL, 1985).

6.2. Datos agregados en presupuesto y empleo

6.2.1. En el presupuesto

Siguiendo la misma estrategia seguida en los capítulos precedentes, analizaremos el gasto público consolidado de la Argentina a partir de dos clasificaciones: a) la cuenta base caja ahorro inversión, y b) por finalidad y función.

Destacamos que la información de ambos registros no posee el mismo nivel de actualización. En ambos casos, se utiliza el último dato publicado, que, en el caso de finalidad y función, llega hasta el año 2022, mientras que, para base caja, abarca hasta el año 2023.

2 Recuperado de: www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado.

El presupuesto a partir de la cuenta base caja ahorro inversión

En las figuras 6.2.a y 6.2.b presentamos los ingresos y gastos de la Nación, Provincias y Municipios y el consolidado de la sumatoria de los tres ámbitos estatales.

Sobre el particular, empecemos su análisis con algunas apreciaciones de tipo metodológico. En primer lugar, resaltamos que no tomamos en cuenta las fuentes ni las aplicaciones financieras, tema muy relevante pero que, como ya dijimos, escapa a los objetivos del libro. En segundo lugar, hacemos notar que deben realizarse algunos ajustes para no contar dos veces los datos de transferencias, por lo que el resultado no será la suma directa de los datos de Nación, Provincias y Municipios que presentamos en cada capítulo. En tercer lugar, recordamos lo ya dicho en el capítulo 4 sobre los ingresos de los gobiernos locales: el grueso de sus ingresos es por tasas, por lo que en la clasificación presupuestaria figuran como no tributarios. En cuarto lugar, que, tratándose de datos del año 2023, tuvimos que utilizar como unidad de medida el % del PBI, ya que la medición monetaria estaba distorsionada el fenómeno inflacionario³. Por último, remarcamos que se trata de datos provisorios de la ejecución presupuestaria que sirven para observar elementos estructurales, pero que podrían ameritar correcciones para evaluaciones o controles muy específicos o exactos.

En cuanto a los ingresos (figura 6.2.a), los elementos más relevantes tienen que ver con el esperable peso crucial del financiamiento vía tributos –más de 2/3 del total– y, dentro de este registro el importante que remite a impuestos gestionados por una jurisdicción y transferidos para ser utilizados por otra (el 25% de los ingresos). Dentro de las jurisdicciones, se observa la importancia de la Nación como principal gestor de ingresos tributarios.

Fuera de los recursos tributarios, se destacan nítidamente los ingresos por aportes y contribuciones a la Seguridad Social, que explican casi 1/5 del total de los recursos y, en menor medida, la cuenta “Rentas de la Propiedad”⁴. Presentamos también la figura 6.2.b que, con los ajustes de transferencias por coparticipación y otras transferencias automáticas (ver capítulo 5), nos permite hacer consistentes los datos que aquí mostramos con la información que presentamos en los respectivos capítulos de la Nación, Provincias y Municipios.

3 Hablamos del tema en la introducción.

4 Como vimos, estos recursos (y gastos) se originan en intereses de valores, utilidades por inversiones y activos financieros, arrendamiento de tierras y terrenos, etcétera. Su importante peso no está demasiado alejado del citado fenómeno inflacionario y, en el caso de las erogaciones, del incremento de la deuda estatal.

Figura 6.2.a
Ingresos por Esquema Ahorro - Inversión
Recursos de Nación, Provincias, Municipios y total
En % del PBI, año 2023

Concepto	% sobre PBI				%total
	Nación	Pcias.	Mun.	%Cons.	
Recursos tributarios y tasas municipales (1)	10.1%	5.1%	1.3%	16.3%	45.3%
Recursos por copart. y otras transf. automáticas	0.0%	7.6%	2.1%	9.1%	25.3%
Subtotal	10.1%	12.7%	3.5%	25.4%	70.6%
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	5.1%	1.6%	0.0%	6.7%	18.7%
Rentas de la propiedad	1.0%	0.7%	0.1%	1.8%	5.0%
Regalías	0.0%	0.4%	0.0%	0.5%	1.3%
Otros ingresos	0.9%	0.6%	0.0%	1.5%	4.3%
TOTAL INGRESOS	17.1%	16.0%	3.5%	36.6%	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del boletín fiscal⁵ y de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal con Provincias⁶.

Referencias (1): Neto de lo coparticipado y transferido.

Figura 6.2.b
Recursos gestionados y transferidos Nación, Provincias, Municipios y total
En % del PBI, año 2023

Jurisdicción	Recursos propios (1)		Recursos transferidos por coparticipación y otras automáticas		Total recursos gestionados	
	% PBI	% Total General	% PBI	% Total General	% PBI	% Total General
Nación	17.1	46.7%	7.6	20.8%	24.7	67.5%
Provincias	8.4	23.0%	2.1	5.7%	10.5	28.7%
Municipios	1.4	3.8%	0.0	0.0%	1.4	3.8%
TOTAL GENERAL	26.9	73.5%	9.7	26.5%	36.6	100.0%

Fuente: Ídem figura 6.2.a. Referencia (1): Neto de lo coparticipado y transferido.

En cuanto las erogaciones (figura 6.3.a) destacamos el gasto en personal, las prestaciones de seguridad social y las transferencias (hacia el sector privado y hacia organismos descentralizados, empresas públicas y entes públicos no estatales), entre estos tres ítems se explica 3/4 parte del gasto. Dentro del gasto de personal, se destaca el bajo valor relativo que el mismo tiene en Nación y,

5 Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/boletin/4totrim23/4totrim23.pdf>.

6 Ejecución presupuestaria provisoria - consolidado de gobiernos municipales -administración central y organismos descentralizados, recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/dnap/municipios.html>.

por el contrario, el alto valor absoluto que alcanza en provincias –el guarismo más alto de todos los presentados– y relativo en municipios (del orden del 40% del total del gasto local). En lo que hace al gasto en seguridad social, se mantiene su concentración en Nación, aunque las provincias también registran una participación significativa. Un último dato para destacar es el bajo gasto de capital, que llegó a estar en el orden del 15% del total del gasto y que, en el dato del año 2023, perforó la línea del 10% del total. Como en el caso anterior, presentamos la figura 6.3.b que, con los ajustes de transferencias presupuestarias (ver capítulo 5), nos permite hacer consistentes los datos que aquí mostramos con la información que presentamos en los respectivos capítulos de Nación, Provincias y Municipios.

Figura 6.3.a
Erogaciones de Nación, Provincias, Municipios y total
En % del PBI, año 2023

Concepto	% sobre PBI				%total
	Nación	Pcias.	Mun.	%Cons.	
Personal	2.7%	7.5%	1.4%	11.6%	28.8%
Bienes y Servicios y otros gastos de consumo	0.7%	1.6%	0.9%	3.2%	7.9%
Transferencias (neto transf. interjurisdiccionales)	6.4%	2.9%	0.3%	9.7%	24.0%
Prestaciones de la Seguridad Social	6.8%	2.1%	0.0%	9.0%	22.3%
Intereses y rentas de la propiedad	1.7%	0.4%	0.0%	2.1%	5.2%
Otros gastos corrientes	0.7%	0.0%	0.0%	0.7%	1.8%
Total Costos Corrientes	19,1%	14.5%	2.6%	36.2%	90.1%
Gasto de Capital (neto transf. interjurisdiccionales)	1.2%	2.2%	0.6%	4.0%	9.9%
TOTAL GASTOS	20.2%	16.7%	3.3%	40.2%	100.0%

Fuente: Ídem figura 6.2.a.

Figura 6.3.b
Erogaciones gestionadas y transferidas: Nación, Provincias, Municipios y total
En % del PBI, año 2023

Jurisdicción	Total gasto contabilizado	Transferencias presupuestarias	Netro de transferencias presupuestarias	
	% PBI	% PBI	% PBI	% Total General
Nación	21.5	1.3	20.2	50.2%
Provincias	17.1	0.4	16.7	41.5%
Municipios	3.3	0.0	3.3	8.2%
TOTAL	n.c.	1.7	40.2	100,0%

Fuente: Ídem figura 6.2.a.

Para concluir con la primera aproximación a los datos agregados, se puede comentar sobre el resultado de ingresos y egresos. El resultado general presenta un

déficit del orden de los 4,3% del PBI, con la mayor parte de este déficit originado en el nivel nacional (3,1%). Dentro de este registro, el déficit relacionado con los ingresos y egresos por seguridad social representa más del 50% del saldo negativo.

El presupuesto a partir de las finalidades y funciones⁷

La perspectiva presupuestaria de la finalidad y función divide su enfoque, como su nombre lo indica, en dos aproximaciones:

- Una más general, que divide el gasto de acuerdo con cuatro categorías/finalidades: funcionamiento del estado, gasto público social, servicios económicos y deuda pública.
- Otra más específica, que fracciona cada una de estas categorías en subcategorías/funciones, 17 en total, salvo el caso de deuda, que no tiene subcategorías.

En cuanto a las cuatro finalidades, se destaca nítidamente del resto la finalidad “III. Gasto público social”, que explica 2/3 (66%) del total del gasto. Le siguen en importancia “I. Funcionamiento del Estado” y “III. Gastos en servicios” con alrededor del 15% del gasto, y cierra la finalidad “IV. Deuda pública” con algo más del 5% del gasto. En este último caso, aunque pueda parecer un gasto menor, no debe perderse de vista que dicho porcentaje equivale al total del gasto en Defensa y Seguridad, o que incluso más que duplica las erogaciones destinadas a Vivienda (figura 6.4).

Para facilitar el análisis de las funciones nos valdremos de un ranking de mayor a menor que, a su vez, dividimos en tres segmentos (figura 6.4):

1. Mayor al 20% del total. En este segmento hay una sola finalidad: el gasto previsional, dirigido principalmente a pensiones, retiros y jubilaciones. Incluye, asimismo, las asignaciones familiares y las acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares a personal en actividad. Como hemos señalado a lo largo del texto, nunca se subrayará lo suficiente la importancia de este rubro dentro de las erogaciones estatales, especialmente cuando se considera que, debido al envejecimiento de la población, este gasto solo puede incrementarse con el tiempo.

2. Entre el 10 y el 15% del total. En este ítem se encuentran dos de los sistemas estatales que más espacio se ha dedicado en el presente texto: salud y educación. En este sentido, se destaca la relevancia de ambos rubros. En el caso de la educación, implica el financiamiento de todos los niveles educativos estatales, así como también los subsidios a la educación privada. Por su parte, en el ámbito de la salud, se incluyen tanto el subsistema público de salud como las transferencias al subsistema de obras sociales y otros subsidios indirectos al sector privado.

3. Entre el 5 y el 7% del total. Aquí se encuentran los ítems “Promoción y Asistencia Social”, “Energía y Combustible”, “Administración General”, “Defensa

7 Un análisis más pormenorizado puede verse en Cao y Vaca (2025).

y Seguridad”, “Deuda” y “Servicios” (Transporte y Comunicaciones). De estos ítems destacamos dos aspectos:

- El ítem “Promoción y asistencia social”, es el que refleja más cabalmente el trabajo territorial del Estado, del que hemos hablado largamente a lo largo del texto (aunque otras cuentas, como “Agua potable y alcantarillado”, “Vivienda y urbanismo”, “Trabajo” y “Otros servicios urbanos” e inclusive “Salud” y “Educación”, como vimos, parcialmente también se aplican al trabajo territorial bajo la acepción que aquí la consideramos).
- Buena parte del gasto en “Energía y Combustible” y en “Servicios (Transporte y Comunicaciones)” se explican por los subsidios a los precios de los servicios públicos, como la electricidad, el gas natural, el subsidio al transporte (subsidio a las tarifas ferroviarias y de colectivos) y la Prestación Básica Universal y Obligatoria (PBU - que proporciona asistencia para el pago de telefonía, televisión por cable e internet).

Si se complementara la mirada desarrollada en este apartado con un recorrido realizado a través de las últimas cuatro décadas, observaríamos lo siguiente:

- Un cambio en el gasto en defensa y seguridad: mientras que el gasto en defensa ha disminuido de manera continua desde 1983, el gasto en seguridad ha experimentado un incremento notorio, especialmente acelerado en la última década.
- Dentro del gasto en “Funcionamiento del Estado”, se destacan dos datos salientes. Por un lado, las erogaciones en “Administración General” se mantienen como el dato más estable, ya que en los últimos 40 años han permanecido en torno al 6% del total del gasto. Por otro lado, el gasto en Justicia es el que más ha crecido, cuadruplicándose al pasar del 0,3% al 1,2% del PBI.

Figura 6.4
Gasto por finalidades y funciones
Consolidado estatal argentino (Nación + Provincias + Municipios), año 2022⁸

Concepto	% PBI	% Total	R�anking
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	6.2	14.7%	C
I.1. Administración General	2.5	6.0%	6�
I.2. Justicia	1.2	2.8%	9�
I.3. Defensa y Seguridad	2.5	5.9%	7�
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	28.20	66.7%	A
II.1. Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	5.4	12.8%	3�
II.2. Salud	6.1	14.5%	2�
II.3. Agua potable y Alcantarillado	0.6	1.4%	12�
II.4. Vivienda y Urbanismo	1.1	2.4%	10�
II.5. Promoción y Asistencia Social	2.9	6.8%	4�
II.6. Previsión Social	10.1	23.8%	1�
II.7. Trabajo	1.2	2.9%	9�
II.8. Otros Servicios Urbanos	0.9	2.2%	11�
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	5.6	13.3%	B
III.1. Producción primaria	0.4	1.0%	13�
III.2. Energía y Combustible	2.6	6.1%	5�
III.3. Industria	0.2	0.4%	15�
III.4. Servicios (Transporte y Comunicaciones)	2.1	5.1%	8�
III.5. Otros gastos en servicios económicos	0.3	0.8%	14�
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	2.3	5.3%	D
TOTAL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO	42.3	100,0%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Econom a⁹.

Referencias:

 Funciones entre 5 y 7 % del gasto	 Funciones entre 10 y 15% del total	 Función con gasto mayor al 20% del total.
---	--	---

6.2.2. En el empleo

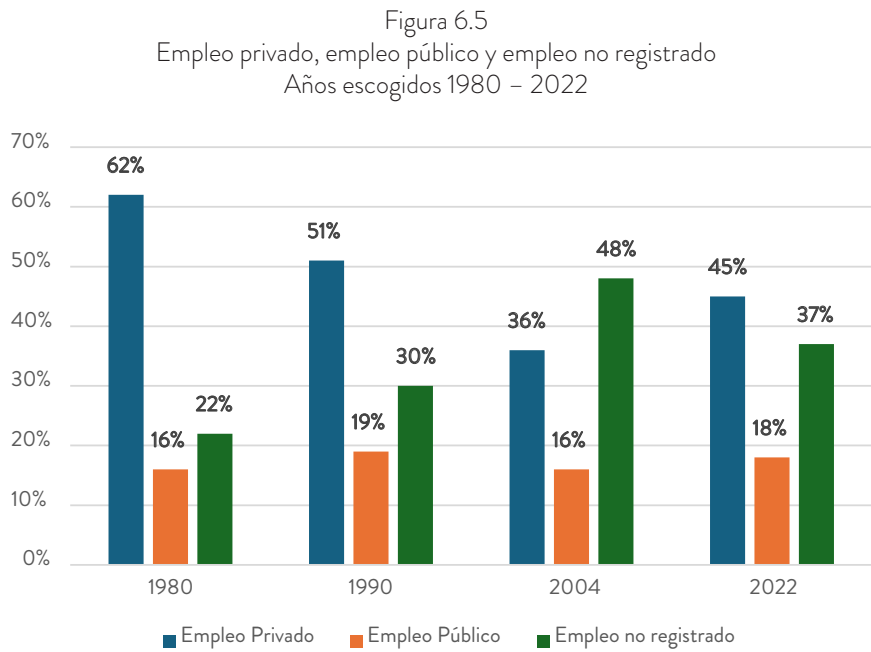
6.2.2.1. Los datos cuantitativos

Si agregamos los datos que fuimos presentando en los diferentes capítulos, llegamos a un total superior a los 3,9 millones de trabajadores, en un barrido que comprende todas las categorías de empleo en el Estado: Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y extrapoderes, empresas públicas, órganos públicos no estatales, de la Nación, Provincias y Municipios.

⁸ último año publicado de la serie de datos consolidados disponibles.

⁹ Recuperado de: www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado.

El registro citado posiciona al Estado, por amplia diferencia, como el principal empleador del país, con aproximadamente el 18% del total de los empleos. Si bien esta cifra ha presentado algunas oscilaciones en las últimas décadas, se destaca principalmente por su estabilidad en comparación con las variaciones en el empleo privado y el empleo no registrado (figura 6.5).

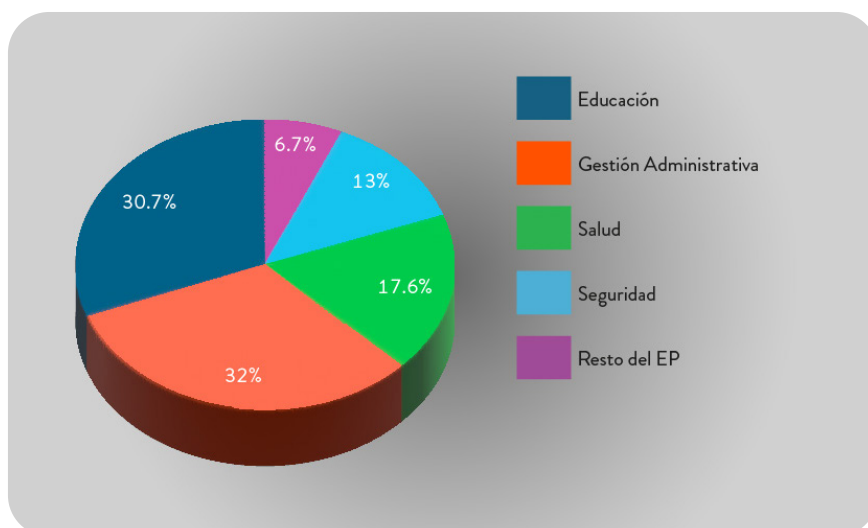


Fuente: Tomado de Blutman y Cao (2023).

Analizando ahora el empleo público de acuerdo con las cinco funciones que trabajamos a lo largo del texto, obtenemos los siguientes resultados (figura 6.6):

1. Educación: con 31% del total del empleo se trata del sistema que tiene mayor incidencia en el empleo.
2. Salud: con el 18% del total, el personal del sistema de salud tiene relevancia en los tres niveles estatales y comprende un colectivo de trabajadores muy heterogéneo.
3. Seguridad y Defensa: con el 13% del total, se trata del sistema que, en el área de seguridad, ha tenido el mayor crecimiento en los últimos años, con la novedad de que empieza a tener cada vez mayor peso relativo en el sector municipal.
4. Gestión administrativa: con el 32% del empleo y con un núcleo central en los respectivos escalafones generales, involucra una gran variedad de ordenamientos laborales y situaciones particulares.
5. Resto del empleo público: con el 7% del total del empleo, comprende principalmente los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos –como las universidades nacionales– y las empresas públicas.

Figura 6.6
Estimación de empleo público discriminado por cinco funciones principales.
Circa 2022



Fuente: Elaboración propia sobre datos de los capítulos 2, 3 y 4.

6.2.2.2. Breve comparación de las carreras en cada función¹⁰

Más allá de las diferencias que existen entre los tres ámbitos estatales –Nación, Provincias y Municipios– y las diferentes jurisdicciones (las 24 provincias y los 2.304 municipios) cada una de las funciones en que dividimos el empleo público tiene una lógica de gestión del empleo relativamente homogénea.

Describimos a continuación, de forma muy general y esquemática, las principales características del ingreso, carrera y capacitación para las funciones de salud, educación, defensa y seguridad y gestión administrativa. La quinta modalidad, que refiere al Poder Legislativo, Poder Judicial, empresas públicas y organismos autónomos como las universidades nacionales, tienen una lógica propia en cada caso, y excede el espacio que le podemos dedicar al tema hacer el análisis de cada uno de ellos, máxime cuando explican un porcentaje menor del total del empleo estatal.

Fuerzas Armadas y de Seguridad

• Ingreso

El modelo de ingreso es bastante similar en todos los casos: la elaboración de exámenes escritos, médicos y psicológicos, y la realización de un curso de

¹⁰ Esta sección se basa en el trabajo de Blutman y Cao (2023). Para conocer en detalle la metodología empleada y la documentación utilizada en la elaboración de esta descripción sintética, remitimos a la bibliografía mencionada.

ingreso o admisión que determina un orden de mérito obtenido por el desempeño alcanzado por cada aspirante.

Al ingresar los aspirantes a las Fuerzas de Seguridad y Defensa son designados en comisión, y tienen que permanecer entre dos y cinco años –según la Fuerza a la que se postulan– antes del alta efectiva. Estos aspirantes no cuentan con estado policial ni militar durante su formación, y reciben una beca, generalmente modesta, pero suficiente para autofinanciarse.

Una situación que, a grandes rasgos, puede tomarse como caso testigo: de 10.402 cadetes inscriptos en la policía federal fueron incorporados 2.104 y egresaron 1.740, es decir, que el proceso de ingreso seleccionó uno de cada cinco inscriptos, y en el proceso de formación dejó la carrera un 25% adicional: una cifra que marca un grado de exigencia meritocrática razonable para lo que son las prácticas comunes de selección y formación de personal¹¹.

• Carrera

Igual que en el ingreso y formación, el sistema de carrera laboral de casi todas las Fuerzas agrupa a sus miembros en dos escalafones de importante diferenciación jerárquica: oficiales y suboficiales. La carrera de cada uno de estos niveles comprende entre siete y diez grados cada uno¹².

Para ascender al grado inmediatamente superior, el miembro de la Fuerza tiene que cumplir un tiempo mínimo desempeñando funciones específicas de su grado y escalafón y, además, debe tener aprobados cursos y evaluaciones formales. Con ambos requisitos, son considerados aptos para el ascenso que, en general, se asigna de una forma casi automática, por lo menos hasta los rangos superiores.

• Capacitación

A diferencia de otros ámbitos del empleo público, como la educación o la salud, las Fuerzas Armadas y de Seguridad cuentan con un sistema de formación y capacitación gestionado por ellas mismas. Esta situación permite garantizar altos grados de homogeneidad, pero dado que en el pasado generó situaciones de endogamia organizacional que, a su vez, indujeron comportamientos autónomos –y ocasionalmente descontrolados– se han creado diversas tramas institucionales externas que intervienen en la formación de los agentes de las fuerzas.

Educación

• Ingreso

Generalmente, el ingreso a la docencia se produce mediante la cobertura de un cargo en condición de interino o suplente en reemplazo de un docente titular.

11 Tomado de Galvani (2016).

12 A modo de ejemplo, los siete grados de la carrera de suboficiales del ejército son: cabo, cabo 1º, sargento, sargento 1º, sargento ayudante, suboficial principal y suboficial mayor.

Para ello, el aspirante debe inscribirse en el Sistema de Clasificación Docente, el cual, por lo general, dispone de información en línea sobre los cargos disponibles, los resultados de la calificación y los procedimientos para el registro y la gestión del ingreso.

En sistema genera un puntaje para cada aspirante en función de su formación –casi totalidad de los cargos son ocupados por personal con título de educación superior o de grado universitario– la antigüedad docente, las calificaciones con las que fue evaluado y las publicaciones. Eso genera un orden de prioridad para acceder a cada cargo.

La gestión del sistema está en manos de juntas clasificatorias, un organismo clave en la gestión del empleo estatal docente. Se trata de cuerpos colegiados, conformados por representantes del gobierno y de las entidades gremiales, que están a cargo de la implementación de los mecanismos de ingreso, los traslados, las permutas y los ascensos de los docentes en el sector público.

- Carrera

La mayoría de los docentes acumula puntaje a través de cargos suplentes e interinos, lo que les permite aumentar sus posibilidades de acceder a puestos de su interés y, posteriormente, obtener la titularización mediante concursos, los cuales, en muchas ocasiones, sufren prolongados retrasos. Uno de los aspectos débiles del sistema radica en las evaluaciones como criterio de ingreso y asignación de cargos, las cuales han sido frecuentemente cuestionadas por su carácter formal y ritualista.

Luego de cierto desarrollo, la promoción en la carrera docente implica el ascenso a cargos para el desempeño de funciones jerárquicas en las escuelas (generalmente, director, vice, regente de estudios, secretario, prosecretario) y, por lo tanto, la salida del aula hacia tareas directivas. La lógica de esta situación –que premia la salida de funciones sustantivas– es objeto de debate.

- Capacitación

La capacitación del personal docente constituye un componente central en el proceso de ingreso y carrera. En el ámbito de la educación no universitaria es particularmente importante en la promoción a cargos jerárquicos, donde se otorga mayor relevancia a determinada certificación y, por lo tanto, existe una oferta de cursos de perfeccionamiento docente promovidos desde los respectivos ministerios de educación provinciales.

Antes de continuar, es pertinente hacer un comentario sobre los dos sectores analizados. Tanto en Defensa y Seguridad como en Educación, si bien con estrategias diferenciadas, existe un ordenamiento institucional sólido y operativo para la gestión del grueso del personal. Cabe destacar que, en este último caso, el sistema de gestión de personal parece estar más consolidado en el área de la educación común que en el ámbito universitario.

Salud

La vía establecida por las normas para el ingreso de médicos al sistema es a través de concursos abiertos, aunque se trata más bien de la excepción; lo usual es el ingreso en condición provisoria/interina y luego se acuerda algún tipo de pase a planta. Esto no es necesariamente un problema, pues las instituciones jerarquizan el proceso de formación y pertenencia como una puerta de entrada al sistema de salud y se intenta construir un compromiso de los residentes o profesionales noveles con la institución. Este mecanismo se ve reforzado por el hecho de que en el inicio de la carrera médica la formación clínica (en terreno) es crucial, y esta experiencia se lleva a cabo generalmente en hospitales públicos.

Los restantes profesionales de la salud –bioquímicos, farmacéuticos, terapeutas, kinesiólogos, psicólogos, dietólogos, etcétera– configuran constelaciones con características propias pero, más allá de algunas excepciones, recorren la misma situación que los médicos: si bien la normativa establece el sistema de concursos, esta rara vez se cumple, recurriendo al citado interinato y luego pase a planta por mecanismos con mayor o menor nivel de excepción.

Un caso especial ocupa el personal de enfermería, el cual se ha incrementado numérica y cualitativamente a partir de una serie de políticas destinadas a su profesionalización. Estas políticas surgieron a partir de una situación de déficit de este perfil, provocado por la informalidad en la formación de estos agentes, que solían ingresar, por caso, como camilleros, para terminar convirtiéndose en enfermeros “idóneos”, luego de cierto tiempo de trabajo en algún hospital. La masiva formación de enfermeros profesionales en todo el país ha hecho que esta práctica tienda a desaparecer, pero, además de un remanente de “idóneos”, han quedado instaladas prácticas de ingreso informales.

• Carrera

La carrera médica en los hospitales públicos tiene una dimensión vertical basada en concursos –con puntos de contacto con los concursos universitarios– y, en algunos casos, también una dimensión horizontal relativa a la capacitación y antigüedad.

El ascenso vertical en la carrera permite acceder a los cargos de conducción o subir en el escalafón y está dirigida exclusivamente a aquellos profesionales que ya están incorporados a la carrera. No obstante, el acceso a cargos de conducción depende de la existencia de vacantes en la institución o la creación de cargos nuevos, y el llamado a concursos para su cobertura.

El avance en la carrera dentro de la propia especialidad suele ser muy limitado y poco significativo en la mayoría de los estatutos provinciales, razón por la cual los profesionales están siempre a la búsqueda de una promoción vertical a cargos de conducción. Esta situación genera una hiperestructura de cargos jerárquicos en los cuales –según la opinión de especialistas en carrera sanitaria– se pierden valiosos profesionales de la salud y se adquieren gerentes con escasas habilidades para la administración de hospitales y centros asistenciales.

En el caso del personal sanitario no médico, solo ocasionalmente tienen una carrera efectivamente vigente. En el caso de personal hospitalario no dedicado a cumplir funciones sanitarias –tales como camilleros, choferes de ambulancia, personal de mantenimiento y maestranza, entre otros– hay casos diferenciados según la jurisdicción: en algunos casos su carrera está regida por el escalafón de salud, mientras que en otros están bajo la regulación del escalafón general. En todos ellos su nivel de institucionalización es más bien bajo.

- Capacitación

La capacitación es un elemento central en la carrera que habilita la movilidad vertical y horizontal del personal sanitario profesional. En la estructura de las carreras de salud, el componente capacitación está jerarquizado tanto en los concursos para el ingreso al sistema como en los concursos de ascenso a los cargos de conducción. Es de remarcar que la gestión del conocimiento en el sector salud está más desarrollada que en las otras funciones: las clínicas y los congresos –muchas veces, bajo la forma de rutinas internas del efector de salud– son espacios en los que discurre la formación y la especialización. En otra dimensión, también deben destacarse los esfuerzos realizados en el sector por profesionalizar el ámbito de la administración hospitalaria.

Gestión administrativa¹³

- Ingreso y carrera

Más allá de que, desde hace décadas, se han probado escalafones que plantean reclutamientos amplios, selección por concursos basados en la idoneidad, carreras normalizadas de largo plazo, en la gran mayoría de los casos se observa un cumplimiento muy limitado de estas reglas.

En primer lugar, la enorme mayoría del personal ingresa a realizar tareas administrativas a través de figuras especiales, con contratos en alguna medida temporarios o sin estabilidad. En algún momento de su carrera puede ocurrir su paso a planta, tanto por una medida administrativa o por un concurso que constituye un formalismo para convalidar personal que ya ocupa el puesto.

En lo que hace a la carrera, el personal no necesariamente ingresa por la categoría inferior, sino con arreglo a las situaciones en que se produce su ingreso. Luego, ante la ausencia de concursos, las promociones se alcanzan por negociaciones individuales o sindicales, muchas veces sin evaluación de desempeño ni requerimientos de capacitación.

El resultado de la situación descrita resulta en una suerte de configuración patológica del modelo profesionalizador. La irregularidad se vuelve cotidiana

13 Nos referimos aquí, principalmente, al personal que cumple funciones en los escalafones generales, aunque en muchos de los escalafones paralelos –por ejemplo, las del personal de las Direcciones de Rentas o equivalentes– se dan situaciones similares.

abarcando todas las jurisdicciones y todos los tipos de puestos: desde la base hasta la cúspide de la pirámide organizacional, y desde el personal con estudios secundarios hasta los profesionales expertos en áreas estratégicas.

• Capacitación

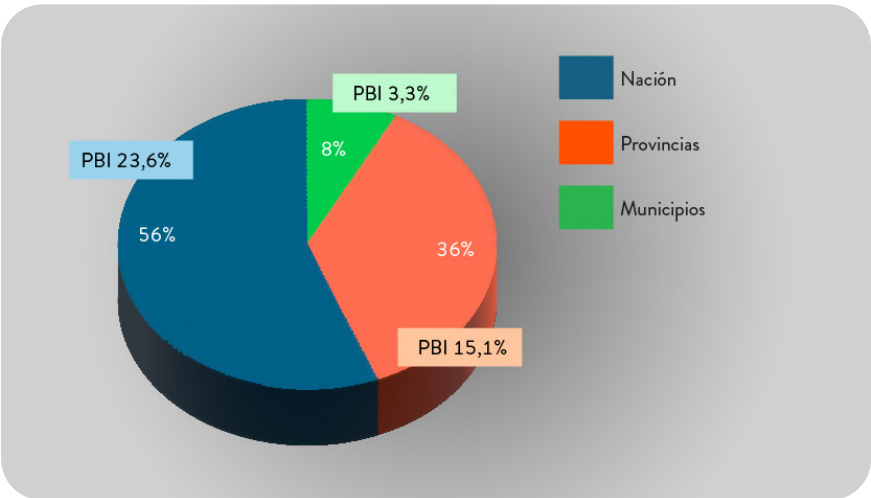
La Nación, todas las Provincias y muchos de los Municipios de mayor envergadura tienen oficinas de capacitación que, principalmente, se aplican a la capacitación de su personal administrativo. Si bien la descrita debilidad de la carrera administrativa impacta necesariamente en la efectividad de los sistemas de capacitación, los esfuerzos realizados en esta área, su positivo impacto en temas generales –por ejemplo, la alfabetización digital, la terminalidad secundaria y, en temas específicos, la instalación del expediente electrónico– no deja de ser notable.

6.3. La división vertical del trabajo entre Nación, Provincias y Municipios

6.3.1. Presupuesto y división vertical del trabajo estatal

Detengámonos ahora en la división del trabajo entre Nación, Provincias y Municipios. Como vimos en la Figura 6.1, en el año 2023, los datos revelaban que el gasto nacional equivalía a más de 23 puntos del PBI, los de las provincias a 15 puntos y los municipios a un 3%, para un total del gasto en 42% del producto. En términos porcentuales, esto implicaba que el gasto nacional representaba un poco de la mitad del total (56%), mientras que las provincias representaban algo menos del 40% y los municipios un 8% (figura 6.7).

Figura 6.7
Gasto de Nación, Provincias y Municipios
En puntos del PBI y en % del total del gasto – Año 2023



Fuente: ídem figura 6.1.b.

Este registro, si lo vemos en términos históricos, es resultado, primero, de un importante proceso descentralizador y, luego, de una situación inversa que lo neutralizó parcialmente, procesos que se inscriben dentro de las fases históricas que venimos trabajando.

Presentamos los datos de la evolución en dos figuras, con el objetivo de que pueda observarse la evolución de la situación del gasto municipal, cuya menor escala de Nación y Provincias, hace que queden desdibujados en el gráfico en que se presentan las tres series (figuras 6.8.a y b):

1. Transición desde la matriz estadocéntrica (1974-1987). Sin tendencia definida, las turbulencias de la citada transición se reflejan en una evolución errática también en el caso de la división vertical del trabajo. Con el regreso de la democracia se observa un pronunciado crecimiento en el gasto de Provincias y Municipios, mientras que el gasto nacional se mantiene casi estable.

2. El proceso de desestatización (1987-2004). En el caso que nos ocupa, fue paralelo a un proceso descentralizador de funciones que fuimos describiendo en los respectivos capítulos del presente libro y que implica uno de los fenómenos más relevantes de la administración pública argentina de las últimas décadas. Esta transferencia siguió la senda de experiencias de descentralización previas¹⁴ y tuvo su contenido más importante en el paso a la órbita provincial de las llamadas “Escuelas Nacionales”. Los cambios, sin embargo, no ocurrieron únicamente en el ámbito educativo, sino que incluyó una miríada de temas, problemas y programas: hospitales nacionales, obras de infraestructura, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el poder de policía laboral, regulación económica, puertos, renglones de política social y económica, programas culturales, etcétera. En términos organizacionales –y de impacto sobre la construcción político territorial– este cambio fue dramático, ya que Provincias y Municipios pasaron a gestionar en este breve periodo más de un 40% adicional de su gasto social. Igualmente dramática es la reducción del gasto nacional: reduce sus erogaciones en casi un 30% (del 22% al 16% del PBI) a partir de las citadas transferencias de servicios y las privatizaciones de empresas.

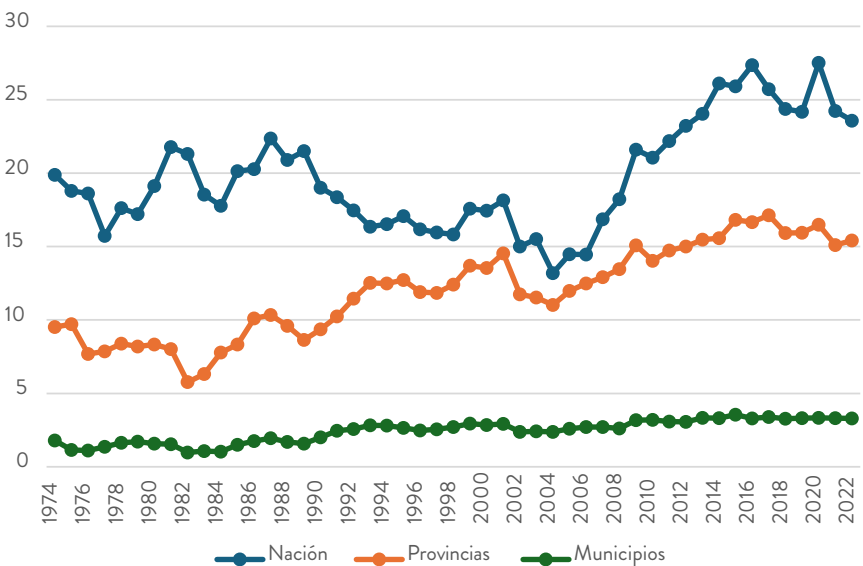
3. Recuperación estatal (2005-2015). Importante incremento del gasto público, que llega a todos los niveles de Estado, pero que fue motorizado principalmente por el Estado nacional y, dentro de este, el elemento clave fueron los programas de inclusión previsional (básicamente jubilaciones y pensiones). En menor medida también fueron importantes los subsidios a los servicios públicos y, con impacto

¹⁴ A partir del gobierno de Arturo Frondizi (1958/62) se sucedieron diferentes procesos descentralizadores consistentes, principalmente, en el paso de funciones desde la Nación a las provincias. Si bien muchos de ellos fueron muy importantes –además del realizado por la administración desarrollista se destaca el llevado a cabo durante la última dictadura militar (1976-1983) – ninguno tuvo la envergadura del que se describe. El tema es tratado con algún detalle en Cao (2002, p. 91).

relevante en la división del trabajo, las transferencias presupuestarias a Provincias y Municipios para obra pública y programas sociales (que se contabilizan como gasto nacional).

4. El Estado en debate: crisis y reflujo (2015-2022). Aunque la reducción del gasto afecta a los tres niveles de gobierno, las más significativas se observan en el nivel nacional. El proceso iniciado en 2016 se ha extendido a todas las jurisdicciones y parece haberse intensificado desde 2024. Sin embargo, su evolución futura sigue siendo incierta.

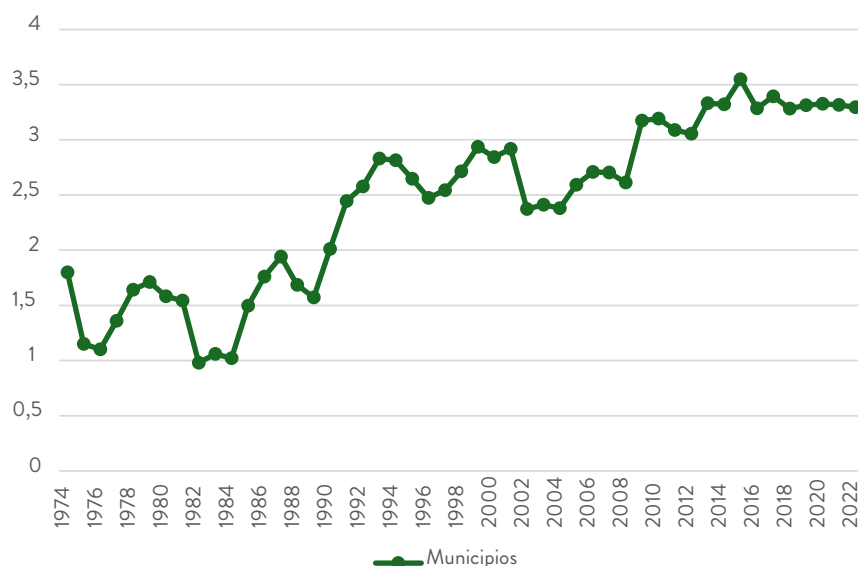
Figura 6.8.a
Evolución del gasto de Nación, Provincias y Municipios
En % del PBI - Años 1974-2022



Fuente: Datos de 1980-2022 tomados del Ministerio de Economía¹⁵. Datos de 1974-1979 elaborados a partir de información de Nación y Provincias (ONC, 2004) y de Municipios (FIEL, 1985).

15 Recuperado de: www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gasto-publicoconsolidado.

Figura 6.8.b
Evolución del gasto de municipios
En % del PBI - Años 1974/2022



Fuente: Datos 1980-2022 tomados del Ministerio de Economía¹⁶. Datos de 1974-1979 de elaboración propia sobre datos de Nación y Provincias de la ONC (2004) y de Municipios de FIEL (1985). Datos de 1974-1979 elaborados a partir de información de Nación y Provincias (ONC, 2004) y de Municipios (FIEL, 1985).

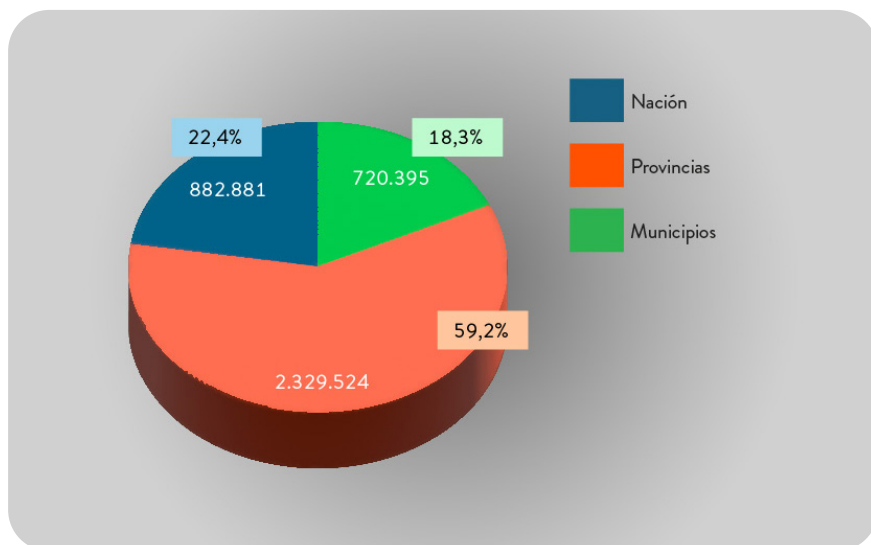
6.3.1. Empleo y división vertical del trabajo estatal

Dentro del empleo la preeminencia cuantitativa de provincias (principalmente) y municipios es muy marcada. En efecto, el 80 % del empleo es de orden subnacional, con una notable mayoría de empleo provincial –alrededor del 60 % del total del personal estatal– mientras que Nación y municipios ocupan, cada uno de ellos, aproximadamente el 20 % de los puestos de trabajo (figura 6.9)¹⁷.

¹⁶ Recuperado de: www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gasto-publicoconsolidado.

¹⁷ Ver la sección 4.9 sobre las dificultades para conseguir información acerca del empleo municipal.

Figura 6.9
Estimación de Empleo Público discriminado por ámbito de gobierno: Nación, Provincias y Municipios - Circa año - 2023



Fuente: Elaboración propia, a partir de Blutman y Cao (2023) y datos de los capítulos 2, 3 y 4.

Bibliografía citada

- Blutman, G., y Cao, H. (2023). *Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías estatales y las estructuras estatales*. INAP.
- Bonifacio, J. (2009). Función pública y capacidades estatales. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, 2(2), 67-93.
- Bonifacio, J. (1995). La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Reforma y Democracia*, (4), 155-176.
- Cao, H. y Vaca, Á. (2025). ¿A qué se dedicó el Estado argentino en las últimas décadas? Análisis del período comprendido entre 1980/2022. *Revista Realidad Económica*, 370(55), 9-44.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (1985). *El gasto público en la Argentina 1960-1983*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Fundación Germán Abdala. (2024). *La eterna sospecha sobre el empleo público*. Fundación Germán Abdala.
- Galvani, M. (2016). *¿Cómo se construye una policía? La Federal desde adentro*. Siglo XXI.

- Jefatura de Gabinete de Argentina. (2022). *Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP) (Informe Anual 2022)*. Jefatura de Gabinete de Argentina.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades*. INDEC.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2004). *Sector Público No Financiero. Cuenta Aborro-Inversión-Financiamiento 1961-2004*. Oficina Nacional de Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción.
- Pando, D., Cao, H., Levy, M., y Salas, E. (2024). Avances y desafíos en la gestión de la carrera y la capacitación del personal del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina (2015-2023). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 14(27), 152-181.
- Salas, E. (2020). Empleo público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (25).
- Salas, E., y Wegman, M. (2016). Para el servicio civil que merece un país en serio. *Cuaderno de Administración*, (1).
- Villarroel, A., Echagüe, O., y Vázquez, N. (2010). La situación de las relaciones laborales en el sector público de las jurisdicciones argentinas. *Consejo Federal de la Función Pública/Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Nación*. Ponencia presentada en el VI Congreso de ALAST.

SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Denominación completa
AABE	Agencia de Administración de Bienes del Estado
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
ANSES	Administración Nacional de Seguridad Social
AP	Administración Pública
APN	Administración Pública Nacional
APP	Administración Pública Provincial
ARCA	Agencia de Recaudación y Control Aduanero
ASPO	Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIEP	Base Integrada de Empleo Publico
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAG	Cuerpo de Administradores Gubernamentales
CCT	Convenio Colectivo de Trabajo
CDT	Centro de Desarrollo Territorial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAP	Centro de Investigaciones en Administración Pública
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COFEFUP	Consejo Federal de la Función Pública
DISPO	Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio
DNDO	Dirección Nacional de Diseño Organizacional
EP	Empleo Publico
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FFAA	Fuerzas Armadas
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas
FINDEL	Fundación Internacional para el Desarrollo Local

FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones
FMI	Fondo Monetario Internacional
GA	Gobierno Abierto
GDE	Gestión Documental Electrónica
IA	Inteligencia Artificial
ICO	Instituto del Conurbano
IIFAP	Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
NGP	Nueva Gerencia Pública
NOA	Noroeste Argentino
NPM	New Public Management
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones
ONCP	Oficina Nacional de Crédito Público
ONEP	Oficina Nacional de Empleo Público
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
ONTI	Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEN	Poder Ejecutivo de la Nación
PEP	Poder Ejecutivo de la Provincia
PFA	Policía Federal Argentina
PJN	Poder Judicial de la Nación
PLN	Poder Legislativo Nacional
POLILAB	Instituto de Investigaciones PoliLab
SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SINAPA	Sistema Nacional de la Profesión Administrativa
SINEP	Sistema Nacional de Empleo Público
SPA	Sector Público Argentino
UBA	Universidad de Buenos Aires
UNC	Universidad Nacional de Córdoba
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento
UNLaM	Universidad Nacional de La Matanza
UNPaz	Universidad Nacional de José C. Paz
UNQUI	Universidad Nacional de Quilmes
UNR	Universidad Nacional de Rosario

CV DE LOS AUTORES



Juan Manuel Abal Medina

Doctor (FLACSO-México/Georgetown University), Magister (Fundación Banco Patricios) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor Titular de Sistemas Políticos Comparados y Ciencia Política (UBA). Investigador Independiente (CONICET y UBA). Autor de decenas de libros y artículos en revistas científicas. Fue Senador Nacional, Jefe de Gabinete de Ministros, Secretario de Gestión Pública, Secretario de Comunicación Pública, entre otros cargos institucionales.



Horacio Cao

Administrador Gubernamental. Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctor por la Universidad de Buenos Aires, Magister en Alta Dirección Pública (Universidad Menéndez Pelayo, España). Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Exsecretario de Gestión Pública en las Provincias de San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Ex Director del INAP y de la ONEP.



Gustavo Blutman

Licenciado en Ciencia Política y Sociología, Magister Administración Pública, Doctor y Posdoctor por la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular regular y Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE-UBA). Profesor invitado, de grado y posgrado en universidades nacionales y del exterior. Director de proyectos de investigación UBACYT y PICT. Autor de numerosos libros y artículos. Especialista en asistencia técnica en temas de prospectiva, planeamiento estratégico y cultura organizacional.



Daniel Cravacuore

Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén. Director del Centro de Desarrollo Territorial de la UNQui. Profesor invitado de universidades en Bolivia, Chile, Colombia, España y Estados Unidos. Autor de numerosas publicaciones especializadas entre libros, capítulos y artículos científicos. Miembro del Comité de Investigación sobre Estudios Comparativos sobre Gobierno y Política Local de IPSA.



Rita Grandinetti

Licenciada en Ciencia Política (UNR). Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO). Doctora Cum Laude por la Universidad Politécnica de Valencia. Profesora Titular en la UNR, dirige PoliLabUNR y el Diplomado en Gobierno Abierto en Innovación Pública. Experta para UNDESA y colaboradora del CLAD, en gobernanza e innovación pública, con múltiples publicaciones en la temática.



Mónica Iturburu (†)

Contadora Pública, Administradora Gubernamental y Magister en Gestión Empresarial por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Experta en Desarrollo Local por la Organización Internacional del Trabajo. Directora de la Maestría en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesora e investigadora en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Centro.



Melina Levy

Licenciada en Ciencia Política (UNLaM). Maestranda en Administración Pública (UBA). Maestranda en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ). Actualmente es docente investigadora de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (UNLaM). Ex - Investigadora del Instituto Nacional de Administración Pública, se especializa en el estudio de modelos y estructuras organizacionales del Estado.



Javier Moreira Slepoy

Licenciado en Ciencia Política (UCC), Magíster en Administración Pública (IIFAP-UNC). Doctorando en Ciencia Política (CEA-UNC). Investigador del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) donde coordina el área Administración y Gobierno. Docente de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Nacional de Santiago del Estero y la Universidad Católica de Córdoba.



Maximiliano Rey

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Magíster en Administración y Políticas Públicas (UdeSA). Doctor en Ciencia Política (UNSAM). Actualmente es Profesor Titular de la UNPAZ y Adjunto de la UBA. Ha publicado en libros y revistas de su especialidad y se ha desempeñado como consultor e investigador en universidades nacionales y organismos estatales.



Valeria Serafinoff

Licenciada en Ciencia Política (USAL). Magíster en Administración Pública (UBA). Doctora en Ciencia Política (UNSAM). Actualmente es Docente Investigadora en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Directora de la Licenciatura en Administración Pública de esa institución. Ha realizado numerosos trabajos de consultoría e investigación aplicada para distintos organismos nacionales e internacionales.

Institutos que participaron en este trabajo (por orden alfabético)



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Asociación Argentina de Estudios de
Administración Pública**



**UBA SOCIALES
CIENCIA
POLÍTICA**

Carrera de Ciencia Política, Facultad de
Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires



Centro de Desarrollo Territorial
Universidad Nacional de Quilmes

Centro de Desarrollo Territorial, Universidad
Nacional de Quilmes



**Centro de Investigaciones en Administración
Pública**, Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad de Buenos Aires



FINDEL
Fundación Internacional
para el Desarrollo Local

**Fundación Internacional para el Desarrollo
Local**



**Instituto de Investigación y Formación en
Administración Pública**, Facultad de Ciencias
Sociales, Universidad Nacional de Córdoba



Instituto de Investigaciones PoliLab, Facultad de
Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario



Instituto del Conurbano, Universidad Nacional
de General Sarmiento



Universidad Nacional de La Matanza
Secretaría de Ciencia y Tecnología

Secretaría de Ciencia y Técnica – Universidad
de La Matanza



UNPAZ
Universidad Nacional de José C. Paz

Universidad Nacional de José C. Paz

