

**La cooperación intergubernamental en
Argentina: mejor Estado y mejor
democracia**

Juan Manuel Abal Medina

Juan Manuel Abal Medina

Secretario de Gabinete y Gestión Pública de la República Argentina. Doctor en Ciencia Política (FLACSO México - Georgetown University). Profesor de las universidades nacionales de Buenos Aires y de General San Martín. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ha publicado siete libros como autor y compilador, 20 artículos en libros editados en el país y el exterior, y más de 15 artículos en revistas nacionales e internacionales con referato (incluyendo Desarrollo Económico, Electoral Studies, Party Politics, MIT Journal of Planning, Revista Argentina de Ciencia Política, y Revista Chilena de Ciencia Política, entre otras). Anteriormente se desempeñó como Subsecretario de Gestión Pública de la Nación y como Coordinador del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (SGGP)
Av. Roque Sáenz Peña 511, Entrepiso
1035 Buenos Aires - Argentina
Teléfono: (5411) 4344-3769
E-mail: privada@sgp.gov.ar

En Argentina no había una teoría democrática detrás de la reforma de los años 90. Así, ni las provincias ni los municipios fueron provistos de las herramientas necesarias para asumir el cúmulo de responsabilidades que el Estado nacional había decidido abandonar de manera abrupta.

La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia*

Durante los años 90, en la Argentina, tras los procesos de reforma del Estado nacional y de descentralización y privatización de muchas de sus funciones y competencias, los gobiernos provinciales y municipales se convirtieron en actores fundamentales de la vida democrática del país, al asumir un rol activo en la resolución de una serie de demandas ciudadanas que hasta ese momento permanecían en la órbita nacional.

En cierta medida se trató de un fenómeno mundial. Producto de la globalización, el Estado-nación se había visto compelido a redefinir su modo y ámbito de actuación, y la "devolución" de facultades hacia instancias inferiores de gobierno fue vista por algunos analistas (por ejemplo, Giddens, 1999) como un mecanismo idóneo para poner en práctica una nueva manera de gestionar los asuntos públicos. En efecto, por sus dimensiones, los gobiernos locales disponen de la posibilidad de entablar un vínculo estrecho con sus representados, confiriéndoles a estos un papel destacado en el proceso de deliberación, definición y monitoreo de las políticas públicas. Tales características explican que en los últimos años los niveles subnacionales se hayan constituido en un laboratorio de experimentación de diversas herramientas de participación y control ciudadano (ver, por ejemplo, Triguboff y Anaya, 2007).

Sin embargo, en Argentina, el proceso de descentralización de funciones y atribuciones hacia las esferas subnacionales no tuvo por objeto reformular la relación de representación política, sino básicamente "achicar" el Estado-nación. No había una teoría democrática detrás de la reforma de los años 90. Así, ni las provincias ni los municipios fueron provistos de las herramientas necesarias para asumir el cúmulo de responsabilidades que el Estado nacional había decidido abandonar de manera abrupta.

Recibido: 01-09-2008. Aceptado: 25-01-2009.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Una revisión crítica sobre la experiencia acaecida en esos años contribuye a poner en tela de juicio no a la descentralización en sí misma, sino más bien al modo en que se han establecido las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En tal sentido, el presente trabajo propone un modo alternativo de interacción entre el Estado nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales. Desde la perspectiva analítica que aquí se postula, la apuesta consiste en dilucidar mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas entidades de gobierno, a fin de que puedan aprovecharse cabalmente las potencialidades de los tres niveles de gobierno. El rol de los Consejos Federales como respuesta a procesos de descentralización (Serafinoff, 2007; Nejamkis y Repetto, 2005), y en particular el rol del Consejo Federal de la Función Pública, son analizados en detalle.

Las reformas de los 90

Los inicios de la década del 90 significaron un punto de inflexión en la vida política de los gobiernos subnacionales en Argentina. El proceso de reforma del Estado nacional se inicia en 1989 con la sanción de dos leyes: la de emergencia económica y la de reforma del Estado. El objetivo de esta reforma consistió en constituir un Estado mínimo, limitado a garantizar las condiciones indispensables para el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado. Junto con el programa de privatización de empresas públicas y el de la desregulación económica, se produjo una descentralización de competencias hacia entidades subnacionales, fundamentalmente hacia las provincias.

Para los municipios, entonces, este proceso no implicó -en términos normativos- un incremento en sus competencias. Sin embargo, "si contrastamos los temas de la agenda local contemporánea, observaremos que los municipios se ocupan de un conjunto competencial substancialmente más amplio: ello ha llevado a diferenciar aquellas competencias normadas de las realmente ejercidas" (Cravacuore, 2007: 6). ¿Cuál es la razón entonces de este incremento, si la descentralización consistió principalmente en la delegación de funciones hacia los gobiernos provinciales? Según Iturburu, "la reforma administrativa del Estado Nacional se ha extendido progresivamente hacia los estados provinciales que, en varias ocasiones, ajustan hacia abajo recortando la coparticipación o transfiriendo nuevas tareas al ámbito local" (Iturburu, 2001: 37).

Si la transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia las provincias se realizó a través de una modificación del marco normativo, la transferencia de competencias hacia los municipios se produjo, en lo sustancial, de facto.

Lo que ocurrió fue que las provincias, ante el repentino incremento de responsabilidades que les tocaba afrontar en la nueva etapa, decidieron emprender un proceso de delegación hacia los municipios. Si la transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia las provincias se realizó a través de una modificación del marco normativo, la transferencia de competencias hacia los municipios se produjo, en lo sustancial, de facto.

De esta manera, quedó configurado un nuevo y complejo sistema de responsabilidades y atribuciones entre los distintos niveles de gobierno. Al respecto, las provincias pasaron a ocuparse -junto con el gobierno nacional- de la educación superior, la justicia, la seguridad social y la seguridad pública, entre otros temas relevantes. Asimismo, en forma exclusiva, comenzaron a brindar servicios educativos, y a ocuparse del financiamiento de la vivienda social y de la regulación de la distribución domiciliar de la energía eléctrica (Cravacuore, 2007). Por su parte, los municipios, además de cumplir con sus funciones tradicionales (prestación de servicios públicos, gestión administrativa, organización del espacio urbano, regulación de la vida comunitaria), comenzaron a desempeñar un rol significativo en temas tales como promoción económica, desarrollo social, medio ambiente, salud, seguridad, entre otros (Cao, 2007).

Ahora bien, el proceso de reformas por el que atravesó el Estado argentino no debe ser visualizado con un prisma meramente local. Cabe tener en cuenta los cambios ocurridos desde mediados de los años 70 en el escenario internacional. La globalización no sólo determinó la formación de un mercado mundial, sino también la imposibilidad de concebir la sociedad como un contenedor organizado estatalmente (Beck, 2001). En tal contexto se dio el predominio y radicalización de las políticas neoliberales, caracterizadas por una fuerte reducción del Estado tanto en su tamaño como en su funcionalidad.

La reconfiguración estatal en Argentina y en muchos otros países estuvo ligada en parte a la incapacidad de los Estados-nación para enfrentar nuevas problemáticas de carácter global (flujos financieros, terrorismo, etc.). Sin dudas, ello explica el fuerte proceso de erosión de legitimidad que han sufrido estas entidades en los últimos años. Paralelamente, estas transformaciones motivaron una revalorización del papel y las funciones de los gobiernos locales. Por sus dimensiones reducidas, el municipio se ofrecía como un espacio

Los municipios se enfrentaron a una serie de problemáticas que pueden ser catalogadas como "debilidades institucionales". Desde esta óptica, el problema consistió en que la transferencia de competencias no fue acompañada por la transferencia de "capacidades institucionales".

ideal para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, y disminuir de esa forma la brecha entre representantes y representados evidenciada en el caso de los gobiernos centrales.

En resumen, en los últimos años, los municipios pasaron a ocupar un lugar relevante en la vida política argentina, lo cual se constata en la adquisición de autonomía, en el incremento de competencias y responsabilidades, e incluso en su revalorización en tanto espacio idóneo para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y recrear la legitimidad de las instituciones democráticas. Sin embargo, hacia fines de los años 90 se puso de manifiesto la situación paradójica por la que atravesaban la mayoría de los gobiernos municipales: mientras que sobre ellos -acorde con las nuevas circunstancias- habían crecido exponencialmente las expectativas ciudadanas, la debilidad de sus instituciones impedía la plena satisfacción de las mismas.

Lo propio ocurrió con las provincias. Con frecuencia se hace mención a que el problema que enfrentaron provincias y municipios ante al proceso de descentralización fue de índole económica; desde esta perspectiva, los inconvenientes se habrían originado en la falta de recursos económicos para afrontar las nuevas responsabilidades. Aunque éste fue un factor sumamente importante, consideramos que la cuestión no se agota allí. Como intentaremos mostrar a continuación, los municipios se enfrentaron a una serie de problemáticas que -haciendo abstracción de cada caso particular- pueden ser catalogadas como "debilidades institucionales". En definitiva, desde esta óptica, el problema consistió en que la transferencia de competencias no fue acompañada por la transferencia de "capacidades institucionales".

La heterogeneidad provincial

El primer aspecto a marcar es que generalizar sobre la gestión pública provincial es complejo por la simple razón de que las provincias son muy diferentes entre sí. La provincia de Buenos Aires, con 14 millones de habitantes, tiene una población 140 veces más numerosa que la de Tierra del Fuego. La diferencia entre el distrito con el mayor PBI per cápita (Ciudad de Buenos Aires) y el distrito con el menor (Formosa) es de 13 veces, mientras que similares comparaciones en países federales como Brasil (9 veces), México (6) y EE.UU. (2) denotan territorios mucho más equilibrados en términos de desarrollo (Cao, 2007). El Área Metropolitana, compuesta

por la Capital Federal y 24 partidos del Gran Buenos Aires, constituye sólo el 0,33% de la superficie de la Argentina, pero genera más del 40% del PBI y de la producción industrial del país.

Lo que encontraremos en casi todos los casos es que, con las reformas de los 90, las provincias ampliaron significativamente su proporción en el gasto público pero siguieron dependiendo de la recaudación tributaria nacional para ello. La evolución del Gasto Público Consolidado (ver Cuadro 1) total constituye un fiel reflejo del incremento de competencias tanto provinciales como municipales. En efecto, el porcentaje del Gasto Nacional total respecto del Gasto Público Consolidado total ha disminuido desde 1983 en adelante: ese año representaba el 71%, mientras que en 1993 había caído al 51%. Por otro lado, se registra un significativo incremento del Gasto Provincial total, que pasa de ser el 24% en 1983 a casi el 40% en 1993. Un poco menor, pero igualmente importante, es el crecimiento de las erogaciones municipales. Mientras que en 1983 el Gasto Municipal total representaba el 4,1% del Gasto Público Consolidado total, una década más tarde se había duplicado (8%). En los tres casos no se registran cambios sustantivos entre 1993 y 2006, posiblemente reflejando que, una vez que la descentralización ocurre, crea actores subnacionales que luego resistirán cualquier intento de re-centralización (Leiras, 2006).

Cuadro 1
Gasto Nacional, Provincial y Municipal totales, como % del Gasto Público Consolidado
Período 1983-2006

	1983*		1993**		2003**		2006**	
	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %
Gasto Nacional total	22.888	71,5	38.676	51,6	57.694	52,7	104.898	49,5
Gasto Provincial total	7.806	24,4	29.622	39,5	43.197	39,4	90.254	42,6
Gasto Municipal total	1.308	4,1	6.0696	8,9	8.642	7,9	16.450	7,7
Gasto Consolidado	32.002	100,0	74.994	100,0	109.533	100,0	211.602	100,0

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Economía.

*En miles de pesos. **En millones de pesos.

Pero así como la participación presupuestaria de provincias y municipios crecía, la estructura de recaudación tributaria para el mismo período se mantenía estable (ver Cuadro 2). Es decir, a pesar de la transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia las esferas subnacionales y la consiguiente modificación en la composición del Gasto Público Consolidado, la estructura tributaria

permanece prácticamente invariable desde 1983. Ese año, la Nación recaudaba el 85% del total de recursos del país, mientras que en 2006 recaudaba el 84%. En el caso de los impuestos provinciales tampoco se observan modificaciones significativas: pasan del 14% en 1983 al 15% en 2006. Es decir, existe "un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta como el grado de consonancia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones" (Cao, 2007: 81).

Cuadro 2
Recaudación Tributaria Nacional y Provincial como % de la Recaudación Total (1983-2006)

	1983*		1993**		2003**		2006**	
	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %
Recaudación Neta Nación	10.753	85,5	42.352,3	82,8	73.740,1	83,7	152.255	84,8
Impuestos Provinciales	1.827	14,5	8.797,3	17,2	14.332,1	16,3	27.292	15,2
Recaudación Neta Total	12.580	100,0	51.149,7	100,0	88.072,2	100,0	179.547	100,0

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Economía.

*En miles de pesos. **En millones de pesos.

Ello trae aparejado cierto problema de "ilusión fiscal": si bien las provincias se ven obligadas a negociar permanentemente con el gobierno nacional, esta situación les da al mismo tiempo la posibilidad de gastar sin recaudar, de invertir sin tener que pedir esfuerzos equivalentes a sus ciudadanos/votantes (Abal Medina, 2007). Las crecientes responsabilidades de las provincias, junto con este desacople entre jurisdicción que recauda y jurisdicción que ejecuta el gasto, motivaron -especialmente en las provincias periféricas- importantes déficits fiscales, que en 2007 totalizaron casi 736 millones de pesos (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, 2008). Y la selectividad en las transferencias desde la Nación fue utilizada, a su vez, para la construcción y el mantenimiento de coaliciones legislativas (Gibson y Calvo, 2008).

Los problemas mencionados (la heterogeneidad, la falta de recursos económicos e institucionales) determinaron que en muchas ocasiones las provincias se vieran en la necesidad de delegar parte de sus responsabilidades hacia los gobiernos locales. Como se verá en la próxima sección, este proceso de transferencia de competencias se realizó sin considerar que los municipios, en su gran mayoría, presentaban en forma agravada los mismos problemas y dificultades que las provincias.

Los municipios

En la Argentina existen 2.117 municipios. La Constitución Nacional, exigiendo como único requisito la preservación de las autonomías, confiere a las provincias la potestad de establecer su propio régimen municipal. En virtud de tal precepto constitucional, la configuración municipal en Argentina resulta sumamente heterogénea. Si bien la mayoría de las provincias adoptó un criterio poblacional como requisito para la constitución de gobiernos locales, las cantidades resultan variadas. Así, por ejemplo, Santa Fe establece que la población mínima para la conformación de un municipio es de 10.000 habitantes (Artículo 106, Constitución de la provincia de Santa Fe); mientras que Corrientes fija como piso mínimo 500 habitantes (Artículo 156, Constitución de la provincia de Corrientes). La heterogeneidad municipal puede constatarse tanto en la cantidad de municipios que hay en cada provincia como en su tamaño poblacional (ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Cantidad de municipios por provincia y municipio más grande (población) por provincia

Provincia	Cantidad de municipios	Municipio más grande	Cantidad de habitantes
Buenos Aires	134	La Matanza	1.255.288
Catamarca	36	San Fernando del Valle de Catamarca	141.260
Chaco	68	Resistencia	275.962
Chubut	46	Comodoro Rivadavia	137.061
Córdoba	428	Córdoba	1.272.334
Corrientes	66	Corrientes	321.902
Entre Ríos	263	Paraná	237.968
Formosa	37	Formosa	198.074
Jujuy	60	San Salvador de Jujuy	233.754
La Pampa	79	Santa Rosa	94.758
La Rioja	18	La Rioja	146.411
Mendoza	18	Guaymallén	251.339
Misiones	75	Posadas	255.052
Neuquén	57	Neuquén	203.190
Río Negro	75	San Carlos de Bariloche	93.101
Salta	59	Salta	464.678
San Luis	65	San Luis	153.322
San Juan	19	San Juan	112.778
Santa Cruz	20	Río Gallegos	79.144
Santa Fe	363	Rosario	909.397
Santiago del Estero	116	Santiago del Estero	230.614
Tierra del Fuego	3	Río Grande	52.681
Tucumán	112	San Miguel de Tucumán	527.607

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio del Interior.

El proceso de descentralización conllevó la transferencia de competencias hacia las entidades subnacionales sin la correspondiente transferencia de recursos económicos y financieros. En materia presupuestaria, los municipios se encontraron entonces con el mismo problema -tal vez intensificado- que las provincias.

Tal como afirmamos en el caso de las provincias, ante tal heterogeneidad resulta evidente que el impacto de la descentralización no pudo haber sido homogéneo. Resulta útil introducir, para los fines de este trabajo, el concepto de "inframunicipalismo" (Iturburu, 2001), que hace referencia a la existencia de un gran número de gobiernos locales con reducida población, y que generalmente poseen estructuras institucionales que generan una carga indebida para los recursos locales, una capacidad limitada para administrar las competencias delegadas y la imposibilidad de cumplir con las funciones básicas demandadas por sus ciudadanos (Cravacuore, 2007). El caso argentino ilustra el problema del inframunicipalismo: el 80% de los gobiernos locales se integra por menos de diez mil habitantes (Banco Mundial, 2002).

Para afrontar las nuevas responsabilidades que surgieron post descentralización se requiere contar con una serie de recursos extra-económicos, tales como una adecuada estructura organizacional, una planta de empleados altamente capacitada, experiencia en la gestión pública, planificación estratégica, capacidad para relacionarse con diferentes actores (otros municipios, entidades provinciales y nacionales, sector privado). Si tenemos en cuenta que muchas provincias no satisfacen tan altos estándares institucionales, resulta difícil imaginar que pueda hacerlo un municipio de reducidas dimensiones: "la debilidad estructural de los pequeños gobiernos locales argentinos (que representan más del 80% del total) difícilmente les permita prestar los servicios públicos mínimos y menos aun aumentar sus competencias" (Iturburu, 2000: 15). Ahora bien, si los municipios "chicos" resultan en la generalidad de los casos incapaces de afrontar los nuevos desafíos de la gestión impuestos por la descentralización, los municipios excesivamente grandes no están exentos de inconvenientes. Si bien resulta difícil precisar una medida del tipo "justo medio", es indudable que a medida que el municipio es más grande el efecto positivo de la proximidad entre representante y representados se diluye.

El problema presupuestario

Como fuera mencionado líneas arriba, el proceso de descentralización conllevó la transferencia de competencias hacia las entidades subnacionales sin la correspondiente transferencia de recursos económicos y financieros. En materia presupuestaria, los municipios se encontraron entonces con el mismo problema -tal vez intensificado- que las provincias.

Cabe recalcar que entre 1983 y 1993 el Gasto Municipal total, respecto del Gasto total consolidado, se había duplicado, pasando del 4% al 8%, y manteniéndose en ese nivel hasta la actualidad. En cuanto a la estructura de recaudación tributaria, y dada la heterogeneidad de los regímenes municipales en cada provincia, no es posible contar con información agregada sobre esta cuestión. De todas maneras, hay algunos elementos que permiten inferir la situación tributaria de los gobiernos locales. Al respecto, la principal fuente de recaudación propia de recursos consiste en la prestación de servicios (permisos de venta ambulante, recolección de residuos, etc.). Pero es sabido que, históricamente, los municipios registran bajos niveles de recaudación (véase, por ejemplo, Cravacuore, 2007). Asimismo, otra fuente tributaria de suma importancia viene dada por el sistema de coparticipación de recursos desde las provincias. Pero ya hemos visto que los ingresos provinciales se han mantenido prácticamente invariables desde 1983. En conjunto, se reproduce en el ámbito municipal el problema de la "ilusión fiscal" ya mencionado.

En síntesis, la estructuración tributaria municipal adolece de serias debilidades: los recursos resultan exiguos para afrontar las nuevas responsabilidades originadas por la descentralización; a su vez, los municipios cuentan con una baja capacidad de recaudación propia, por lo que dependen financieramente de las provincias y de la Nación. Sumado a ello, los recursos tributarios provinciales tampoco se han modificado en los últimos años.

Por último, el análisis de la estructura de gastos municipales por provincia denota una fuerte concentración de las erogaciones denominadas "corrientes", esto es, fundamentalmente gastos en personal. A excepción de La Pampa y Chubut, en el resto de las provincias la erogación bajo este concepto hasta 2002 -último año con este tipo de información desagregada disponible por provincias superior al 50% de los gastos totales (ver Cuadro 4). Cabe agregar que los datos sobre la composición del gasto municipal en las 23 provincias revelan que los gastos en personal siguen representando en 2007 más de la mitad de los gastos totales (Centurión, 2008). De ahí que "los niveles de inversión de los gobiernos locales en Argentina son muy bajos (...) la ineficiencia e inflexibilidad en el uso de los recursos se vincula con presupuestos rígidos y desarticulados de la gestión cotidiana. El presupuesto por programa en la mayoría de los gobiernos locales argentinos es aún poco usual y el cálculo de

ingresos y egresos se repite año a año sin los adecuados ajustes"
(Cravacuore, 2007: 12).

Cuadro 4
Proporción de Gastos en Personal sobre
Gastos Totales Municipales (en porcentajes)
Período 1993-2002. Municipios agrupados por provincias

Provincia	1993	1996	1999	2002*
Buenos Aires	51	54	51	54
Catamarca	78	75	71	86
Chaco	79	81	76	80
Chubut	54	47	52	49
Córdoba	46	50	50	55
Corrientes	56	56	40	63
Entre Ríos	54	57	56	60
Formosa	64	65	65	77
Jujuy	68	68	61	66
La Pampa	41	46	36	41
La Rioja	87	88	76	84
Mendoza	56	62	57	67
Misiones	61	58	58	59
Neuquén	57	61	56	53
Río Negro	52	59	56	59
Salta	65	61	61	76
San Luis	43	52	48	50
San Juan	72	72	56	71
Santa Cruz	69	73	63	66
Santa Fe	48	53	48	51
Santiago del Estero	64	67	54	63
Tierra del Fuego	61	66	68	70
Tucumán	70	59	62	65

Fuente: elaboración propia sobre datos proporcionados por el Ministerio de Economía.

*Último año con información disponible por provincia.

El trabajo de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (SGGP) con las provincias

Los procesos de descentralización suelen hacer necesaria la configuración de ámbitos de coordinación de políticas. En tal sentido, la emergencia de Consejos Federales ha sido habitual en los años 90 en la Argentina, precisamente en respuesta a la descentralización de competencias y a las débiles capacidades institucionales de los distritos que debían asumirlas (Serafinoff, 2007). Esto es particularmente importante en situaciones de "pluralismo institucional"

En el trabajo que la SGGP realiza a través del Consejo Federal de la Función Pública están subyacentes dos cuestiones: 1) la importancia que tienen las jurisdicciones subnacionales como ámbito de resolución de un conjunto de demandas ciudadanas; y 2) las debilidades institucionales que se evidencian en el proceso de realización de tales demandas.

(Cohen y Peterson, 1997; Nejamkis y Repetto, 2005), donde más de una instancia de gobierno comparte responsabilidades sobre determinadas tareas.

En las secciones anteriores hemos podido observar que, fruto del proceso de descentralización iniciado en los años 90, provincias y municipios han incrementado sus funciones y competencias. Sin embargo, un conjunto variado de debilidades institucionales han impedido que las nuevas tareas se realicen con eficacia y eficiencia. En el trabajo que la SGGP realiza a través del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP)¹ están subyacentes estas dos cuestiones: 1) por un lado, la importancia que tienen las jurisdicciones subnacionales en la realidad política argentina, como ámbito de resolución de un conjunto -cada vez más amplio- de demandas ciudadanas; 2) por otro, las debilidades institucionales que se evidencian en el proceso de realización de tales demandas. En síntesis, desde la SGGP se considera que es necesario entablar un vínculo de cooperación y coordinación sistemático entre los tres niveles gubernamentales: nación, provincias y municipios deben establecer esfuerzos y metas comunes a fin de construir administraciones públicas más ágiles, eficientes y transparentes.

El CoFeFuP reúne a representantes de la Nación y de las provincias en un mismo espacio, en el que se reflexiona y se intercambian experiencias vinculadas con diversos aspectos de la administración pública, incluyendo: administración de recursos humanos, financieros y tecnológicos; actualización de metodologías de capacitación; incorporación de nuevas tecnologías para el gobierno electrónico; implementación de innovaciones tendientes a la calidad de la gestión; y optimización de sus sistemas de compras y contrataciones. En resumen, todas aquellas herramientas y medidas que tiendan a promocionar una efectiva modernización del aparato estatal.

El CoFeFuP está constituido por la Asamblea, órgano superior responsable de fijar las políticas y acciones generales, y por la Secretaría Permanente, cuyo titular, el Secretario de Gabinete y Gestión Pública, es al mismo tiempo quien preside la Asamblea. La Asamblea está conformada por dos representantes permanentes por cada provincia (uno "titular" y otro "alterno"), dos por la Ciudad de Buenos Aires, y por el Secretario Permanente en representación del Estado Nacional.

¹ Todos los documentos y actividades mencionados en el texto pueden ser consultados en: <http://www.sggp.gob.ar/contenidos/cofefup/cofefup.html>.

En las reuniones del CoFeFuP, tanto en sus Asambleas como en las Comisiones de Trabajo específicas, son tan importantes los productos efectivamente generados como los procesos de sinergia e intercambio de conocimientos y experiencias.

Los Gobernadores Provinciales y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben designar como representantes ante el CoFeFuP a los funcionarios de más alto rango con competencia en el área de gestión pública de sus respectivas jurisdicciones.

En el año 2006 el CoFeFuP aprobó su Reglamento, una instancia fundamental en la consolidación institucional del órgano. Desde entonces se ha sistematizado el funcionamiento del Consejo a través de la realización de tres asambleas cada año y de la creación de Comisiones de Trabajo que han permitido agilizar y profundizar la tarea de cooperación interjurisdiccional. El amplio acuerdo requerido para formalizar las reglas de funcionamiento del Consejo ha sido indudablemente uno de los principales desafíos superados por el CoFeFuP hasta el momento. En términos generales, la necesidad de construcción de amplios consensos constituye una dificultad extra para la toma de decisiones, pero permite enriquecer los productos finalmente acordados y exige un ejercicio de diálogo provechoso para todas las partes. Utilizando la terminología de Scharpf (1997), podemos hablar de una "toma de decisiones conjunta" entre los distintos niveles de gobierno, en lugar de una decisión jerárquica y coercitiva desde la Nación hacia las provincias.

En su primera reunión de cada año, la Asamblea constituye las Comisiones de Trabajo en consideración con el plan de trabajo y los objetivos delineados, la trascendencia regional y la especial relevancia de determinados asuntos. Actualmente existen cinco comisiones, presididas por un Coordinador General y encargadas cada una de ellas de un particular eje temático, a saber: Capacitación, Empleo Público y de Carrera, Fortalecimiento de la Calidad, Gobierno Electrónico, y Fortalecimiento de la Gestión Municipal.

El CoFeFuP tiene por objeto impulsar el fortalecimiento y modernización del aparato administrativo institucional de los gobiernos subnacionales, a través de la mejora de la eficacia, la eficiencia y la calidad de sus gestiones. A tales efectos, desde la SGGP se colabora en la transferencia de las políticas y los programas elaborados en el ámbito nacional hacia todos los distritos del país, además de asistir en la producción y en la búsqueda de procesos de coordinación que tiendan a mejorar la comunicación entre los diferentes sistemas administrativos provinciales y entre los de las provincias y los de la Nación.

En las reuniones del CoFeFuP, tanto en sus Asambleas como en las Comisiones de Trabajo específicas, son tan importantes los

productos efectivamente generados como los procesos de sinergia e intercambio de conocimientos y experiencias. Este trabajo cooperativo permite optimizar esfuerzos y lograr mejoras en la calidad de la administración pública que ni la Nación ni cada provincia por su cuenta podrían alcanzar por sí mismas. Además de las Asambleas y de las reuniones de las Comisiones de Trabajo, la Secretaría Permanente del CoFeFuP lleva adelante una continua tarea de cooperación y asistencia técnica con las distintas provincias. En el Cuadro 5 aparece el detalle sobre el estado de situación actual en el que se encuentra el trabajo realizado con cada una de las provincias en el marco del CoFeFuP.

Cuadro 5
Síntesis del trabajo desarrollado entre la SGGP y los distintos distritos

Provincia	Organismo	Tema
Buenos Aires	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
	Secretaría General de la Gobernación	Asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos y metodologías para la simplificación de trámites para los inversores y la elaboración de mecanismos de transparencia.
Catamarca	Gobierno	Acciones conjuntas tendientes a mejorar la capacidad de gestión de la administración pública de la provincia.
Chaco	Gobierno	Asistir a la provincia en materia de estructuras orgánicas y funcionales, carrera administrativa, capacitación, formación y desarrollo de los recursos humanos, gobierno electrónico, sistema de compras y de identificación de bienes y servicios.
Ciudad de Buenos Aires	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
	Consejo de la Magistratura	Programa de trabajo centrado en la calidad de la gestión judicial.
	Teatro Colón	Gestión del Conocimiento.
Córdoba	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
Formosa	Gobierno	Asistir a la provincia en materia de empleo público, capacitación, innovación de gestión, contrataciones de bienes y servicios y tecnologías de la información.
Jujuy	Secretaría de Salud	Formulación de Plan Estratégico e implementación del Sistema de Información para la Gestión.

La Pampa	Gobierno	Programa de Trabajo centrado en los procesos de reforma de la administración del gobierno de la provincia, en la optimización de sus recursos humanos y en su fortalecimiento institucional.
La Rioja	Gobierno	Acciones conjuntas tendientes a mejorar la capacidad de gestión de la administración pública provincial, centradas en la reforma de procesos de trabajo, en la optimización de las capacidades y competencias de sus recursos humanos, en la incorporación de tecnologías y en el fortalecimiento de sus instituciones.
Mendoza	Gobierno	Asistir a la provincia en materia de empleo público, capacitación, innovación de gestión, contrataciones de bienes y servicios y tecnologías de la información.
Misiones	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
Neuquén	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
San Luis	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la acción conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación.
San Juan	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación.
Santa Cruz	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de diversos proyectos.
Santiago del Estero	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés.
Tierra del Fuego	Gobierno	Programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación.
Tucumán	Gobierno	Seminario/Taller "Gestión del Conocimiento".

Fuente: elaboración propia.

El vasto programa de trabajo realizado con los gobiernos provinciales contribuye también al fortalecimiento de los municipios. En efecto, aprehender y desarrollar nuevas capacidades y herramientas de gestión les permite a las provincias estar en condiciones de transferirlas hacia los municipios. De cualquier modo, los gobiernos locales, dada su estructura y ámbito de acción, poseen particularidades que merecen y necesitan ser atendidas en forma específica. De allí

que junto con el programa de modernización de las entidades provinciales, desde la SGGP se ha avanzado en la implementación de distintos mecanismos de cooperación y asistencia hacia los municipios.

Asistencia técnica de la SGGP a gobiernos municipales

La cercanía entre representantes y representados que caracteriza a los gobiernos municipales los convierte en un escenario ideal para recrear la confianza ciudadana en las instituciones. No resulta casual, en tal sentido, que un informe de las Naciones Unidas (PNUD, 2005) arroje como resultado que las Intendencias figuran terceras entre las instituciones que mayor confianza generan a los argentinos.

El trabajo desarrollado por la SGGP con los municipios reconoce tres grandes líneas estratégicas: el fortalecimiento de las capacidades de gestión institucional; la promoción de la equidad y el desarrollo de capacidades de los servidores públicos; y el fomento de herramientas y acciones relacionadas con la transparencia y la participación ciudadana. Con tales objetivos por delante, en abril del año 2008 se suscribió un convenio de cooperación y asistencia técnica entre la SGGP, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y la Federación Argentina de Municipios. El convenio contempló el desarrollo de programas de formación y capacitación de recursos humanos, el diseño y ejecución de proyectos conjuntos de cooperación y asistencia técnica, la realización de investigaciones y estudios sobre distintos aspectos de la administración pública local y la generación de información técnica y académica sobre temas de interés común, entre otras iniciativas. Junto a este acuerdo marco general, y a las actividades en desarrollo que de él se desprenden, se ha avanzado en la cooperación bilateral con distintos gobiernos locales. A continuación se da cuenta de este trabajo:

- Ciudad de Córdoba. Se adoptaron programas de cooperación, asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación e investigación, académicos y culturales en áreas de mutuo interés. Asimismo, la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la SGGP, participa en la identificación, la definición y el desarrollo de una serie de aplicativos basados en entorno web, que utilizan tecnología de firma digital y que permiten

el mejoramiento de la gestión administrativa en la Dirección de Compras y Suministros de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba, para luego hacer extensible la tecnología en cuestión a otras áreas municipales.

- Ciudad de Tigre. La SGGP se encuentra brindando asistencia para la modernización del gobierno municipal de Tigre. Las materias específicas en las que se está trabajando de manera conjunta son: innovación en la gestión, tecnologías informáticas, compras, contrataciones, empleo público y capacitación. Con tal fin, se dio inicio al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, del cual ya se ha cumplido la definición de estándares de calidad y el mapeo de procesos; y la revisión e implementación de los sistemas de información y de comunicación.

- Ciudad de Lanús. La SGGP asiste al Municipio en cuestiones de innovación en la gestión, tecnologías informáticas, compras, contrataciones, empleo público y capacitación. Este acuerdo tiene por objetivo contribuir a que el Municipio de Lanús modernice su aparato estatal y que la transparencia, la eficiencia y la eficacia se conviertan en atributos centrales de su accionar. Al igual que en el caso de Tigre, se ha implementado el Programa Carta Compromiso, y ya se han cumplimentado las dos primeras etapas.

- Ciudad de Morón. La SGGP asiste al Municipio de Morón en el desarrollo y evaluación del portal "Morón Compra", sobre la base de la experiencia que el organismo ha adquirido al desarrollar el portal "Argentina Compra". Específicamente, la SGGP brinda la información vinculada con las distintas etapas de los procedimientos de selección, generándose a tal fin el vínculo entre ambos portales. Asimismo, la Municipalidad se comprometió a difundir en el portal de Argentina Compra las convocatorias y adjudicaciones de los procedimientos de selección que se llevan a cabo en su ámbito. Por otro lado, las partes están trabajando en forma conjunta con el objeto de capacitar a los potenciales proveedores en los procedimientos de selección que se llevan a cabo. Se ha implementado asimismo el Programa Carta Compromiso, cuyo estado de ejecución se encuentra en la tercera etapa, es decir, en la redacción de la Carta.

En conclusión

La experiencia por la que atravesó Argentina en los años 90, con la radicalización de las políticas de corte neoliberal y sus consecuencias económicas y sociales, expuso la necesidad de volver a contar con

Esta cooperación intergubernamental permite optimizar la calidad de la gestión, y también la democracia en todos los niveles de gobierno, construyendo instituciones abiertas y transparentes al control y la participación ciudadana.

un Estado fuerte, moderno y ágil que haga posible conjugar el crecimiento económico y la inclusión social. Asimismo, tras la descentralización fiscal y administrativa ocurrida en la década pasada, la política de modernización del Estado debe contemplar como uno de sus componentes fundamentales el fortalecimiento de los gobiernos provinciales y municipales, que han adquirido un rol central en la formulación y ejecución de políticas.

En los años 90, los gobiernos subnacionales se encontraron en la paradójica situación de haber incrementado su peso e importancia política, pero sin contar con las capacidades institucionales para enfrentar los nuevos retos impuestos por la descentralización. Es por ello que desde la SGGP se ha impulsado un amplio programa de trabajo orientado a contribuir en el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones provinciales y municipales. Esta cooperación intergubernamental permite optimizar la calidad de la gestión, y también la democracia en todos los niveles de gobierno, construyendo instituciones abiertas y transparentes al control y la participación ciudadana.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2007), "La cuestión del federalismo en la Argentina: las paradojas de un juego complejo", documento presentado en los "Debates de Mayo III: Nación y Diversidad. Territorios, Identidades y Federalismo", Secretaría de Cultura de la Nación, Buenos Aires, mayo.
- Abal Medina, Juan Manuel y Nejamkis, Facundo (2003), "El Estado", en *Introducción a la ciencia política*, Julio Pinto (comp.), Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Backus, Michiel (2001), E-Governance and Developing Countries: Introduction and Examples, <http://www.ftpiicd.org/files/research/reports/report3.pdf>.
- Banco Mundial (2002), "Argentina: provisión de servicios municipales. Temas y opciones", Buenos Aires, Banco Mundial (Informe N° 23.685-AR). v.1.
- Beck, Ulrich (2001), "Políticas alternativas a la sociedad del trabajo", en *Presente y futuro del Estado de bienestar: el debate europeo*, AA. VV., Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales; Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.
- Cao, Horacio (2008), "La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina", en *Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07: categoría doctorado*, Mariano Greco (coord.), Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Investigaciones.
- Cao, Horacio (coord.) (2007), *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*, Buenos Aires, Editorial Biblos (Colección Política, Estado y Administración Pública).
- Centurión, Adrián (2008), "Federalismo y relaciones fiscales en Argentina", documento presentado en el Seminario "Experiencias de Organización Territorial y Financiera: Desafíos para Favorecer la Equidad y la Cohesión Social y Territorial", Eurosocial, Quito, 17 al 19 de noviembre.
- Cohen, John y Peterson, Stephen (1997), "Administrative Decentralization: a New Framework for Improved Governance, Accountability and Performance", Cambridge, Harvard Institute for International Development (Development Discussion Paper; N° 582).
- Cravacuore, Daniel (2007), "Los municipios argentinos

- (1990-2005)", en *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Daniel Cravacuore y Ricardo Israel (coords.), Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Autónoma de Chile, Fundación Hanns Seidel.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2008), Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción, <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/endeudamiento/endeudamiento.htm>.
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2008), "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (eds.), Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública. 2. ed.
- Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Buenos Aires, Taurus.
- Iturburu, Mónica (2000), "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino", en *Cooperación intermunicipal en Argentina*, Mónica Iturburu y Nélica Redondo (comps.), Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires; Instituto Nacional de la Administración Pública.
- _____ (2001), *Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. 2. ed.
- Leiras, Marcelo (2006), "Parties, Provinces and Electoral Coordination: a Study on the Determinants of Party and Party System Aggregation in Argentina, 1983-2005", Notre Dame, University of Notre Dame. The Graduate School. Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy.
- PNUD (2005), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades*, Buenos Aires, PNUD.
- Nejamkis, Facundo y Repetto, Fabián (2005), *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación PENT.
- Serafinoff, Valeria (2007), "Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión", documento presentado en el Congreso de Latin American Studies Association, Montreal, septiembre.
- Scharpf, Fritz (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered*

- Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Triguboff, Matías y Anaya, Berenice (2007), "Una mirada sobre la participación ciudadana en la Argentina", en *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Juan Manuel Abal Medina (comp.), Buenos Aires, Prometeo.