

Documentos de Trabajo CIAP
Serie Federalismo y Administración Pública

Año 9 Documento N° 2

Gestión pública y modelos de federalismo



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y
Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM)
Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP)
Buenos Aires, Argentina



CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 9 N°2- Serie: "Federalismo y Administración Pública".
Octubre 2017

ISSN 1852-0774

Director: Dr. Isidoro Felcman

Subdirector: Dr. Horacio Cao

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

Esta publicación está registrada en el índice internacional de fuentes bibliográficas científicas
Latindex

.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Decano Dr. César Albornoz

**Secretario de Investigación
Mg. Adrián Ramos**

**Directora del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y
Métodos Cuantitativos para la Gestión - IADCOM
Dra. María Teresa Casparri**

**Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Isidoro Felcman**

**Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Horacio Cao**

**Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Gustavo Blutman**

DOCUMENTOS DE TRABAJO CIAP

Serie: "Federalismo y Administración Pública"

Documento N° 1 Instituciones federales y orden político

Documento N° 2 Gestión pública y modelos de federalismo

Documento N° 3 Organización federal y herramientas de coordinación (en preparación)

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR

Dr. Isidoro Felcman

EDITORES

Dr. Gustavo Blutman

Dr. Horacio Cao

Mg. Ángel Vaca

DISTRIBUCIÓN

Fernando Fernández

COMITÉ EDITORIAL

Investigadores CIAP

Gustavo Blutman

Horacio Cao

Ángel Vaca

Investigadores invitados

Claudia Bernazza (Universidad Nacional de La Plata)

Daniel D'Eramo (Universidad Nacional de Tierra del Fuego)

Maristelma Gamón (Universidad Nacional del Chaco)

Silvana López (Universidad Nacional de Córdoba)

Maximiliano Rey (Universidad Nacional de José C. Paz)

Julio Saguir (Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino/Tucumán)

Delia de la Torre (Universidad Nacional de San Juan)

Acerca de la serie "Federalismo y Administración Pública"

En la serie de documentos que presentamos a continuación trataremos de dar cuenta de las diferentes dimensiones que involucra la cuestión federal, con particular atención en las implicaciones que ella tiene sobre la administración pública argentina.

Es este un tema inquietante porque desde su mismo nacimiento como modelo de Estado, la definición del carácter *federal* ha sido objeto de numerosos y raramente coincidentes abordajes.

Una famosa recopilación de mediados de los '80 rescata más de cuatrocientas acepciones del término (Stewart, *Concepts of Federalism*, Boston University, 1984), número que debe haber sido ampliamente superado en años posteriores cuando, en el ocaso del mundo soviético, el tema se *puso de moda* dentro de la ciencia política occidental.

En nuestro país, el amplio abanico semántico de lo federal se correlaciona con una notable profusión de trabajos orientados a analizar su proyección en el orden político institucional. Extrañamente, el análisis de su impacto en el ámbito de la gestión estatal es bastante menor, con una bibliografía escasa y poco difundida.

Esta falta de recorrido teórico hace que suelen mezclarse indiscriminadamente varias de las acepciones de la lista de Stewart; así, es común definir como federal cualquier iniciativa estatal desarrollada fuera del ámbito de la ciudad Capital de Argentina, aunque se trate de la apertura de un organismo del gobierno central en territorio provincial.

Tampoco es raro ver que se les exija a las Administraciones Provinciales máxima independencia con respecto al gobierno central - como si Argentina fuera una confederación- o, igualmente corriente, una total sumisión -como si fuera un país unitario-.

Conscientes de esta situación, nos hemos abocado a la tarea de plantear preguntas y precisar perspectivas con el fin de clarificar el debate que rodea los vínculos del federalismo con el Estado y la administración pública argentina.

A estos objetivos se aboca la presente serie.

DOCUMENTO DE TRABAJO AÑO 9 N° 2

Gestión pública y modelos de federalismo

HORACIO CAO y ÁNGEL VACA

Contenido

Resumen.....	7
1. Introducción	8
2. La articulación entre administraciones públicas	8
2.1. Las relaciones intergubernamentales en un país federal	13
2.2. Balance de poder y relaciones intergubernamentales	16
3. Los diseños de gestión pública en la organización federal	17
3.1. El federalismo dual.....	17
3.2. El federalismo cooperativo	19
Bibliografía	26



GESTIÓN PÚBLICA Y MODELOS DE FEDERALISMO

Resumen

Este segundo trabajo de la "Serie Federalismo y Administración Pública" examina los modelos de gestión pública existentes en países federales.

En particular, se analiza el paso desde un modelo de "federalismo dual" a uno "cooperativo"; esto es, de un comportamiento aislado de los diferentes niveles estatales a otro que pone el énfasis en la articulación y el trabajo conjunto. A más de diferenciarlos, el presente trabajo compara sus potencialidades y amenazas, así como también realiza una primera aproximación a los distintos patrones de relación cooperativa en Argentina.

PALABRAS CLAVE

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - MODELOS DE DE FEDERALISMO- FEDERALISMO COOPERATIVO

Abstract

This second work of the "Federalism and Public Administration Series" deals with the models of public management existing in federal countries.

In particular, we analyze the transition from a model of "dual federalism" to a "cooperative" model, that is, from an isolated behavior of the different state levels to another that places emphasis on articulation and joint work. In addition to differentiating them, the present work compares their potentialities and threats as well as describes the different patterns of cooperative relationship in Argentina.

KEYWORDS

PUBLIC ADMINISTRATION -MODELS OF FEDERALISM - COOPERATIVE FEDERALISM

¹Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

GESTIÓN PÚBLICA Y MODELOS DE FEDERALISMO

- Horacio Cao y Ángel Vaca

1. Introducción

Página | 8

La serie "Federalismo y Administración Pública" se compone de documentos que buscan dar cuenta de las diferentes dimensiones que involucra la cuestión federal, destacando las implicaciones que ella tiene sobre la Administración Pública Argentina.

Si en el Documento N° 1 analizamos la cuestión federal desde una perspectiva político institucional, en el presente texto nos enfocaremos en la manera en que la organización federal va generando diferentes modelos de gestión del aparato estatal.

Esta vinculación entre federalismo y gestión pública es importante pues el modelo más ampliamente difundido de este tipo de Estado -que llamaremos modelo cooperativo- se caracteriza, justamente, por el énfasis que pone en las relaciones entre las diferentes administraciones públicas que conviven en el pacto federal.

Para analizar esta vinculación tenemos que hacer un rodeo que empieza con un análisis de las relaciones intergubernamentales, tema que desarrollaremos en la primera parte del trabajo. Nos detendremos particularmente en la descripción de las diferentes arquitecturas institucionales a partir de las cuales se articulan las diferentes administraciones públicas de un mismo país.

A continuación, veremos cómo las relaciones intergubernamentales están adquiriendo una significación peculiar en los países federales, impactando tanto en el rol de sus instituciones políticas tradicionales, como sobre la manera en que se expresa la autonomía de los diferentes Estados miembros, así como sobre los formatos organizacionales.

Estos cambios tienen su sello distintivo en la promoción de una articulación creciente entre administraciones bajo un patrón conocido como "federalismo cooperativo" - modelo sobre el que tienden a converger los países con esta forma de gobierno-, en contraposición al "federalismo dual", caracterizado por una filosofía de compartimientos estancos y trabajo por separado.

Alrededor de las características distintivas de estos modelos de gestión pública federal, sus potencialidades y amenazas, de los distintos patrones nacionales de relación cooperativa y de algunas recomendaciones que nos permitimos hacer para el caso argentino, es que se desarrolla el presente trabajo.

2. La articulación entre administraciones públicas

La existencia en un país de más de un nivel administrativo no es una característica exclusiva de la forma federal de gobierno. En efecto, con la excepción de lo que ocurre en los llamados micropaíses -Andorra, Mónaco, Baréin, San Marino, el Vaticano, Liechtenstein, Tuvalu, entre otros- la organización de la estatalidad contemporánea

comprende además de un aparato administrativo central, la existencia de administraciones públicas con ámbito de actuación en recortes subnacionales.

Independientemente de su carácter -particularmente, de su nivel de autonomía- en la enorme mayoría de los casos estos espacios se encuentran nítidamente diferenciados de la administración central, o lo que es lo mismo, no pueden considerarse como meras desconcentraciones de ella.

Si bien cada país ha creado figuras institucionales propias, los principales núcleos estatales se organizan alrededor de tres niveles de agregación territorial²:

- Una administración cuyo ámbito de actuación es todo el territorio nacional (que suele conocerse como administración Central, Nacional o Federal, en el caso de que el Estado tenga esta forma de gobierno)
- Una administración cuyo ámbito de actuación es el nivel regional (que en América Latina suelen ser llamadas provincias, regiones, departamentos o directamente Estados)
- Una administración con ámbito de actuación en el nivel local (conocida como municipalidad, partido, ayuntamiento, departamento, alcaldía, condado, comuna)³.

Aunque sólo en los países federales es condición *sine qua non* que la asignación de potestades a los estados miembros del pacto federal -y su correspondiente rango de autonomía- provenga de un mandato constitucional, la casi totalidad de los países unitarios también definen en su Carta Magna las características principales de las administraciones subnacionales con sus funciones y potestades.

Cohen y Peterson (1997), refiriéndose a la división de tareas y funciones de los diferentes niveles estatales definen tres tipos ideales para llevarlas adelante: monopolio institucional absoluto, monopolio institucional distribuido y pluralismo institucional (ver Figura N° 1).

En el tipo ideal de *monopolio institucional absoluto*, la función que se pone bajo análisis está reservada para un solo nivel de gobierno. Los ejemplos más comunes de funciones que se desarrollan bajo este tipo ideal refieren al nivel central, pues es él el que se ocupa de los elementos básicos de la estatalidad, tales como las políticas de defensa, las relaciones exteriores y la política monetaria.

En el caso argentino estos monopolios están descritos literalmente por el Artículo 126 de la Constitución: "Las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No

² El Artículo 124 de la Constitución argentina de 1994 prevé la existencia de "regiones para el desarrollo económico y social" organizadas alrededor de pactos provinciales. Por otra parte, en el ámbito municipal de algunas provincias se han desarrollado delegaciones municipales con algún grado de autonomía. Sería un exceso pensar que, al menos hasta la fecha, algunas de estas dos experiencias configuran un cuarto nivel estatal.

³ En el nivel local es pertinente diferenciar gobiernos que tienen jurisdicción sobre territorios subregionales y otros que funcionan como gobiernos de ciudades. En el primer caso, todo el territorio tiene 3er nivel administrativo, mientras que en el segundo caso el gobierno local incluye sólo la zona urbanizada, fuera de ella, en los espacios rurales, existen sólo dos niveles de Estado. Un análisis detallado de estas situaciones puede verse en Vapñarsky (2004) y en Iturburu (2000).

pueden...acuñar moneda... armar buques de guerra o levantar ejércitos... ni nombrar o recibir agentes extranjeros".

Con menor nivel de perentoriedad -y según las características de cada país- se suelen reservar ciertas funciones para los niveles subnacionales, lo que puede obedecer a situaciones de hecho, imperativos políticos o circunstancias funcionales que hacen preferible que diferentes asuntos se gestionen en el nivel provincial o municipal.

En el caso argentino un mandato constitucional que podría generar un monopolio institucional absoluto en el nivel subnacional remite al artículo 5º que establece que las Provincias deben "asegurar... la educación primaria". Es posible que este mandato constitucional se origine en el hecho de que la enorme mayoría de las escuelas primarias existentes en el momento de la aprobación del texto constitucional (año 1853) estuvieran bajo la órbita provincial (un ejemplo de la "situación de hecho" que mencionamos en el párrafo precedente). En todo caso, la vigencia por más de 80 años de la Ley 4.874, conocida como Ley Láinez -que autorizaba a la Nación a abrir y gestionar escuelas en todo el territorio nacional- confirma que, en los hechos, la enseñanza primaria no funcionó como un monopolio institucional absoluto.

El segundo tipo ideal de Cohen y Peterson -el *monopolio institucional distribuido*- refiere a una situación en que segmentos perfectamente delimitados de una función son alternativamente gestionados entre el Estado central y las unidades subnacionales.

Un ejemplo argentino del monopolio distribuido es el que se ejerce en el poder judicial, con rangos de actuación delimitados para los funcionarios de la esfera federal o de la provincial. Con múltiples vinculaciones con este caso, otro ejemplo de monopolio distribuido es el de las fuerzas de seguridad, donde el gobierno central gestiona la Policía Federal, la Aeroportuaria, la Prefectura y la Gendarmería Nacional; y las Provincias, las policías de cada jurisdicción. En ambos ejemplos, está instituida una tipificación que establece qué causas y casos son tratados por organismos nacionales y cuáles por organismos provinciales. Por ejemplo, en el ámbito del derecho penal, los delitos complejos como el narcotráfico o el terrorismo son tratados por órganos federales, mientras que los delitos comunes y las contravenciones o faltas son tratadas por la policía y la justicia provincial del territorio en donde ocurrió el hecho.

Por último, se dice que hay *pluralismo institucional* cuando las responsabilidades respecto de determinadas tareas son compartidas por organizaciones, oficinas o burocracias que pertenecen a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos.

Un caso de pluralismo institucional en la Argentina es el de la gestión educativa no universitaria, con programas a cargo de la Nación (como el Fondo de Incentivo Docente), con instituciones de concertación y coordinación (como el Consejo Federal de Educación encargado, entre otras cosas, de fijar los contenidos básicos de la educación primaria y secundaria) y con la responsabilidad de la gestión en los centros escolares casi exclusivamente en manos provinciales. Hay otros casos que siguen este modelo, generalmente con un perfil menos nítido. Por ejemplo, el subsistema público de salud, que cuenta con programas nacionales responsable de acciones

puntuales -i.e. el programa nacional de vacunación- una cadena de derivaciones que incluye hospitales de los tres niveles estatales -Nación, Provincias (en mayor medida) y Municipios- y un Consejo Federal de Salud que establece las regulaciones más generales.

Hilando fino, podría decirse que sólo en una confederación los Estados subnacionales pueden ejercer funciones como monopolio institucional en forma absoluta. Esto es así porque el orden constitucional -tanto de los países unitarios como de los federales- resguarda para el Estado central el papel de última instancia decisoria, junto con marcos regulatorios y programas destinados a todo el territorio. Así, incluso cuando exista un monopolio subnacional, siempre hay alguna vía por la cual se puede apelar a una autoridad nacional (política, legislativa, administrativa o judicial).

Por ejemplo, la gestión de Recursos Naturales tiene dominio originario en las Provincias (artículo 124 CN), lo que podría llevar a pensar que la situación derivaría hacia un monopolio absoluto. Pero, en los hechos, la actividad ha tendido a ser desarrollada desde un marco regulatorio con presencia nacional (monopolio distribuido), que también se encarga de controlar su cumplimiento y ha generado varios programas propios que se ejecutan con los niveles subnacionales (pluralismo institucional).

La descripción que venimos realizando se presenta de forma esquemática en la Figura Nº 1.

Figura Nº 1
Modelos de diseño institucional de las relaciones intergubernamentales

Nombre del diseño institucional	Característica	Ejemplo caso argentino
Monopolio institucional	Áreas reservadas en exclusividad para un nivel de gobierno	Defensa Nación: Planificación, gestión, financiamiento y control
Monopolio institucional distribuido	Áreas fraccionadas con responsabilidad exclusiva en ámbitos nacionales y/o subnacionales	Justicia Nación: Casos de competencia federal Provincias: Casos de competencia provincial
Pluralismo institucional	Áreas en las que distintos niveles de administración pública son responsables de espacios de gestión compartida	Educación (no universitaria) Nación: Financiamiento (fondo de incentivo docente). Diferentes programas de promoción Nación+Provincias: Contenidos mínimos dados por Consejo Federal de Educación Provincias: gestión de centros escolares

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cohen y Peterson (1997)

Un elemento que caracteriza la organización institucional de los diferentes países del orbe en los últimos cincuenta años es la creciente presencia que ha ido adquiriendo el pluralismo institucional y, consecuentemente, la ascendente importancia del análisis de las relaciones intergubernamentales⁴.

⁴ El tema ha terminado por generar una importante cantidad de obras. A modo de ejemplo citamos los trabajos de Acuña (2010), Jordana (2001), Astarita y otros (2012). La interjurisdiccionalidad que venimos describiendo refiere a vinculaciones "verticales"; existen también relaciones intergubernamentales

La relevancia organizacional del pluralismo institucional no puede desvincularse de los extendidos procesos descentralizadores que, durante el último cuarto del siglo pasado, alcanzaron a casi todos los países del mundo. Si se hace un seguimiento de ellos, se observa que, paralelamente, se produce una progresiva extensión de aquél.

El mecanismo por el cual se produjo esta extensión puede dividirse en dos etapas; en un primer momento se establecieron acuerdos transversales macro -básicamente respecto de la definición de los aspectos financieros fiscales y de la asignación de potestades a cada nivel- que grosso modo no se diferenciaban demasiado de una situación de *monopolio institucional distribuido*.

Pero las necesidades de los gobiernos nacionales por contrarrestar las tendencias hacia la desarticulación estatal y las desigualdades territoriales que indujeron las descentralizaciones, desembocaron en un segundo momento, en el cual se realizaron numerosos ajustes y negociaciones que derivaron hacia la conformación de espacios de trabajo conjunto.

Otra de las presiones que recibió el aparato estatal en esta dirección fue la demanda de respuesta eficaz al ciudadano –debido a mayores responsabilidades estatales surgidas al amparo de nuevos derechos- lo que implicó una progresiva sofisticación y complejidad de las políticas públicas. Entre otras cosas, esta sofisticación precisó establecer unidades de administración y de relación con los ciudadanos desde Estados con diferentes tipos de agregación territorial. Dirigidos a la misma tarea, les resultó imprescindible generar un salto de calidad en la interrelación de los distintos niveles de gobierno.

En los países federales, adicionalmente a las causas mencionadas, la imbricación entre los niveles estatales fue un devenir lógico de la necesidad de trabajar conjuntamente ya que, de hecho, el federalismo desde sus orígenes pone el acento en la asociación de colectivos sociales y gobiernos. Son las relaciones fraternales y la negociación entre socios las que dan el sustento al pacto federal, que en este caso se traspasan de la escena política a la administrativa. No debe perderse de vista que la forma federal de gobierno presupone un contexto nacional en donde los Estados miembros tienen un acervo de intereses en común y un plexo axiológico/cultural compartido (sin desconocer que en ambos casos hay espacios de tensión).

Todo este proceso, en obra todavía, es el que ha hecho catalogar como "federalismo cooperativo" al modelo de gestión estatal que está surgiendo en los países federales. Y a propósito de este camino paralelo entre lo interjurisdiccional y el federalismo cooperativo, introducimos una brevísima relación de los términos que se utilizan en la bibliografía.

"horizontales". Mientras las primeras refieren a la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, la segunda remite a las relaciones entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno, esto es, entre organismos sectoriales, como por ejemplo, las relaciones entre las oficinas de salud, por un lado, y las de acción social por otro, ambas del mismo nivel central. Hay diferentes puntos de contacto y diferencias entre las articulaciones verticales y horizontales. En virtud de los objetivos del presente texto trataremos exclusivamente las primeras. En Watts (1996) puede verse un análisis de ambas.

El concepto *federalismo cooperativo* tiene su origen en los Estados Unidos, en el marco de los debates doctrinarios que produjo el *New Deal* (mediados de la década del '30). Esta denominación derivó, más temprano que tarde, en el concepto y la teoría de las Relaciones Intergubernamentales, expresión utilizada hoy en día en la mayoría de trabajos de impronta anglosajona, así como también en los escritos por estudiosos nativos de países que tienen forma de gobierno federal (EEUU, Canadá, Australia, India). En Alemania el término *federalismo cooperativo* fue retomado en el marco de la llamada Comisión Troeger -conformada por el Canciller federal y los Ministros y/o Presidentes de las provincias alemanas (Länder)- que finalmente consolidaría el modelo de cooperación interjurisdiccional en la reforma constitucional alemana de los años 1967-1969.

Ambas denominaciones -Relaciones Intergubernamentales y Federalismo Cooperativo- se han convertido en conceptos importantes para abordar la gestión pública de los países federales. Son expresiones que si bien remiten a fenómenos muchas veces indiferenciados, tienen un matiz diferente: pues mientras la primera se orienta preferentemente hacia reglas que, tomadas de la diplomacia, regulan agendas de cooperación, la segunda se inclina más por la construcción de estructuras institucionales de trabajo conjunto.

Dada la muy desigual configuración regional y las características de los tres niveles de administración pública de la Argentina, nos parece más fecundo analizar el fenómeno desde esta última tradición, ya que consideramos que una construcción virtuosa de lo federal en el ámbito de la gestión pública en nuestro país requiere de espacios institucionales de acuerdo colectivo, más que de reglas puntuales de articulación para cada caso.

2.1. Las relaciones intergubernamentales en un país federal

Los países federales tienen, por definición, al menos dos niveles de administración pública; uno que encarna la soberanía nacional y otro que, sobre diferentes recortes territoriales, expresa los intereses y objetivos de los miembros subnacionales del pacto federal.

Un primer análisis que corresponde realizar remite a la división de tareas, responsabilidades y potestades entre ambos. Como ya se dijo, es común que la administración pública central, nacional o federal tenga asignada la responsabilidad de ciertos elementos básicos de la estatalidad con mayor o menor grado de exclusividad: fuerzas armadas, moneda, relaciones internacionales.

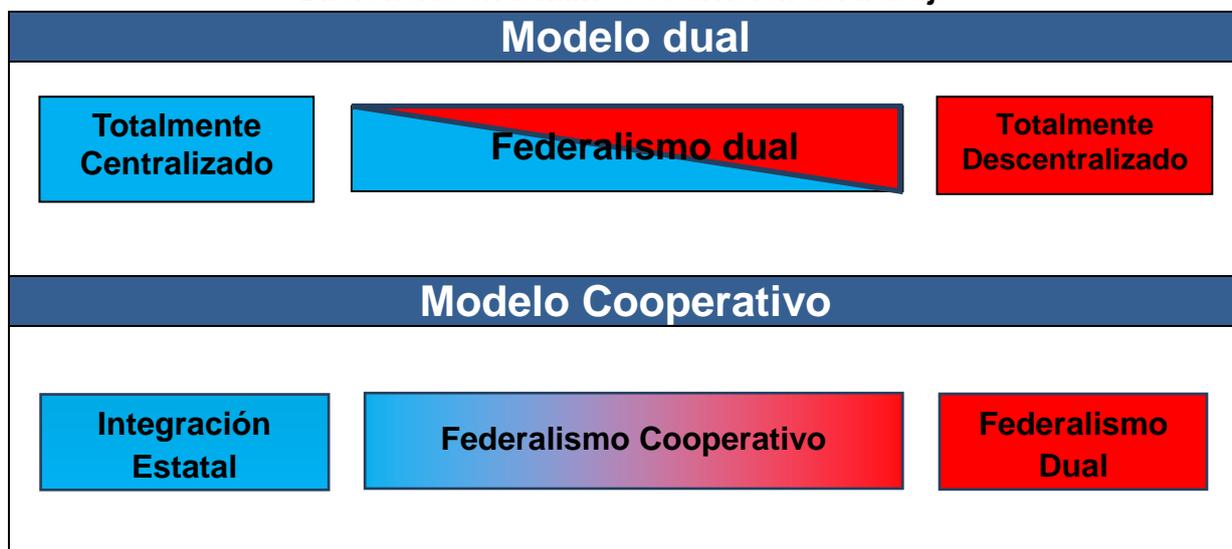
En lo que respecta a los miembros subnacionales del pacto federal, es preciso -y así ocurre en todos los casos- que cada una de ellos cuente con administraciones públicas con las potestades y capacidades administrativas suficientes como para sostener su autonomía y autogobierno. Esto implica que, además de las estructuras organizacionales necesarias para dar soporte a sus instituciones políticas básicas (i.e., los tres poderes del Estado), tengan administraciones que mínimamente puedan

captar una parte de la renta regional y organicen una estructura dirigida a garantizar la seguridad y el cumplimiento de las normas que emite, así como también que puedan sustentar los símbolos estatales de la dominación regional.

Estos son los requerimientos mínimos; en la actualidad lo común es que las administraciones de los miembros subnacionales del pacto federal estén a cargo de una importante cantidad de funciones económicas, políticas, sociales y culturales. En el caso argentino las Provincias son el núcleo duro de la gestión estatal, al detentar potestades fundamentales en lo referente a educación, salud, seguridad, justicia, acción social, desarrollo económico y obra pública, lo que las hace ser responsables de casi la mitad del gasto público y de dos terceras partes del empleo estatal⁵.

La división de responsabilidades de gestión entre los miembros del pacto federal ha recorrido diferentes caminos y configurado diferentes patrones en cada uno de los países federales. Entre un vasto bagaje de formatos y esquemas, nos centraremos en las características de dos modelos, el **federalismo dual** y el **federalismo cooperativo**, ejemplificando, de manera polar, los extremos entre los que fluctúan las relaciones entre las partes (ver Figura N° 2).

Figura N° 2
Federalismo dual y Federalismo Cooperativo
Diferencias en términos de división del trabajo



Fuente: Elaboración propia

El **federalismo dual** se caracteriza por 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 la actividad de los Estados miembros, y de existir tareas conjuntas, los acuerdos que conllevan tienden a ser esporádicos y con bajo nivel de institucionalización. O sea, al federalismo dual correspondería un monopolio institucional, según la denominación de Cohen y Peterson (1997).

⁵ Una descripción de las funciones que cumplen los estados provinciales en la Argentina y su peso relativo puede verse en Abal Medina y Cao (2012)

En sentido contrario, al **federalismo cooperativo** lo caracteriza la tarea conjunta entre Nación y Provincias, quienes son co-responsables de la realización de procesos claves del Sector Público. De esta forma, se articulan las potestades de gestión y, consecuentemente, lo nacional y lo provincial no se hallan separados, sino combinados: lo que definimos como pluralismo institucional.

Ahora bien, más allá de lo que indique el plexo normativo respecto a la distribución de potestades, como ya adelantamos, la creciente complejidad del funcionamiento estatal tiende a crear espacios que deben ser abordados mancomunadamente por las diferentes administraciones públicas. O sea, independientemente de las peculiaridades que adopta la forma federal en los distintos países del orbe, se percibe, en mayor o menor medida, una persistente tendencia hacia el modelo cooperativo.

En efecto, aunque existen divergencias de grado y tipo, los expertos coinciden en señalar que los federalismos consolidados tienden hacia esta última modalidad. Este proceso se ve apalancado por el consenso en la academia y la literatura especializada, en donde se postula mayoritariamente que el divorcio entre los niveles del Estado -y su consecuente funcionamiento parcelado- es obsoleto e inapropiado en el marco de la creciente complejidad social.

Como ya adelantamos, la mutación hacia el federalismo cooperativo tuvo sus primeros pasos con la crisis del '30 y la reconfiguración estatal producida para enfrentarla. Desde entonces, diferentes autores la fueron verificando (Grodzins, 1966; Vergottini, 1986: 65; Menéndez Rexach, 1992; 233; Aja, 2000: 38/9; Astarita y otros, 2012). La denominación puede cambiar según el autor -también suele hablarse de *federalismo de concertación*, *coordinado* o *combinado* o, como vimos, de *relaciones intergubernamentales*- pero para el nivel de generalidad con que nos movemos en el presente trabajo, podemos obviar los matices que involucra cada uno de ellos.

Aunque la aparición y permanencia de áreas comunes entre los niveles de Estado ha mostrado su correlato en una mayor interdependencia y ésta se ha concretado en la mayor parte de las federaciones en mecanismos de colaboración, no siempre ocurre así. Aún en los casos -que, como dijimos, son la mayoría- en que la forma cooperativa prevalece, existen parcelas de la actividad estatal en donde la superposición provoca situaciones de pugna entre jurisdicciones, enmarcándose en lo que suele denominarse *federalismo competitivo*.

Si bien el grueso de la bibliografía considera virtuosas las prácticas cooperativas, ya que se las valora como una manera eficaz de disminuir los conflictos e incrementar la coordinación, algunos autores consideran más potente la idea del federalismo *competitivo* desde el paradigma de la competencia como motor de una superación continua. De esta forma asumen que de la misma manera que ocurre en los mercados, el antagonismo tenderá a impulsar en los niveles de gobierno acciones conducentes a la producción de mayores beneficios para los ciudadanos.

Esta perspectiva teórica parte de considerar como lesivos *per se* los monopolios y, en tal sentido, valora al federalismo como modelo institucional capaz de evitarlos a partir

de la competencia entre organismos estatales por la oferta de bienes y servicios públicos (Watts, 1996).

Un ejemplo de esta situación en nuestro país lo podemos encontrar en existencia de programas sociales de los distintos niveles de gobierno, los cuales, ocasionalmente, suelen presentar fines, poblaciones-objetivo, estrategias y/o áreas geográficas superpuestas.

En estos casos, lo que se observa es que cada actor gubernamental busca consolidar la construcción político territorial propia en detrimento de las de los restantes y, en tal sentido, priman las lógicas de competencia suma cero por sobre las de acción conjunta y cooperativa. Esta veta de análisis suele estar más presente cuando se enfoca el análisis desde las relaciones intergubernamentales horizontales (Jacinto y otros, 2007).

2.2. Balance de poder y relaciones intergubernamentales

Analizar el nivel de descentralización en el ámbito de la gestión pública⁶ y, derivado de éste, el balance de poder entre la Nación y las Provincias, es una tarea compleja.

Si bien en el caso del federalismo dual puede parecer relativamente fácil evaluar el nivel de descentralización a partir de las potestades asignadas a cada segmento, sacar conclusiones sobre la base de tal evaluación acerca del poder relativo de los miembros del pacto federal, puede generar equívocos.

Explicamos con un ejemplo extremo lo que queremos decir: supongamos un país con un modelo de federalismo dual altamente centralizado, en donde la enorme mayoría de las funciones estatales son desempeñadas por el gobierno central. Este modelo, aunque extremo, no solo es posible, sino que no necesariamente va en detrimento del poder de las instancias subnacionales, las que pueden tener amplias atribuciones, por ejemplo, a través de la Cámara territorial (Senado) o de algún tipo de arreglo institucional *ad hoc* que le asigne potestades en la designación de autoridades nacionales o partidarias.

Inclusive puede ocurrir que la organización de la administración pública central les dé potestades a los diferentes miembros del pacto federal (vg, un banco central o unas fuerzas armadas cuyo directorio y/o estado mayor se componga respetando cupos de representación provincial). Con esto queremos señalar que el equilibrio entre Nación y Provincias no se explica exclusivamente por las responsabilidades de gestión, aunque, obviamente, estar a cargo de procesos administrativos siempre implica contar con una cuota de poder.

⁶ Varios autores han hecho notar que hablar de descentralización en un contexto federal genera un ruido semántico. Frías (1988: 272) plantea que aún en el caso de federalismo dual no puede hablarse de descentralización, ya que al tratarse de un contexto federal -y, consecuentemente, un pacto entre iguales- no puede decirse con propiedad que el centro *entregue* potestades a las partes. Eleazar (1987) desarrolla con amplitud el tema. Desde otro plano, el tema se vincula con un debate historiográfico muy recorrido en la Argentina: si las Provincias fundaron la Nación o si ésta antecedió a aquellas.

En el federalismo cooperativo la evaluación de las cuotas de poder es aún más compleja porque la interpenetración de la gestión lleva a que los equilibrios entre el gobierno central y los niveles subnacionales adquieran un sesgo peculiar, difícil de correlacionar, *a priori*, con alguna medida cuantitativa.

Página | 17 Para poder hacer una valoración de la autoridad relativa, el análisis debe referirse en un primer momento a las diferentes formas que adquiere la interpenetración. Se organizarán escenarios diferentes si el trabajo conjunto remite a la división de responsabilidades y procesos, si se organizan equipos conjuntos, o si se plantean equipos que hacen trabajos paralelos.

Muchas veces el balance de poder entre la Nación y las Provincias (tomadas en conjunto) tiene menos que ver con las potestades de gestión asignadas, que con la dinámica institucional/política/administrativa construida en cada espacio de trabajo conjunto. Esta dinámica suele estar más influenciada por la intensidad de la participación de cada parte -y por la calidad y cantidad de recursos que involucra- que por lo que indica la estructura o disposición formal.

3. Los diseños de gestión pública en la organización federal

3.1. El federalismo dual

El federalismo dual es, en lo que hace a la administración pública, un modelo de “compartimentos estancos” en la cual coexisten dos campos de acción perfectamente delimitados cuya relación es inexistente o, eventualmente, esporádica y voluntaria. Esta fue la idea base con que nacieron los federalismos latinoamericanos: divisiones aparentemente claras, con dos espacios de actuación mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados (Fernández Segado, 2003:16).

En este modelo cada nivel de gobierno tiene reservado un ámbito de acción dentro del cual es máxima autoridad y no comparte funciones ni burocracias. En aquello que atañe a su jurisdicción ejerce plenamente las atribuciones que le fueron concedidas y, por tanto, no debería existir confusión alguna respecto de la tarea que debe realizar. Tampoco debería haber discusión acerca del rango de uno u otro nivel de gobierno, ya que ambos se suponen iguales dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

¿Cuál es la lógica para esta división? El federalismo nace tratando de articular los aspectos virtuosos de los Estados locales/regionales-y de su tradición democrática y/o de autogobierno- con los de los grandes imperios y sus ventajas de escala en, por ejemplo, el tamaño de su mercado interno o de sus fuerzas armadas. La idea de proteger los ámbitos de actuación de cada uno de ellos -respecto de la intrusión de otros actores estatales- era clave para potenciar las cualidades de cada uno.

A modo de ejemplo se puede mencionar que, en general, la política de defensa -en particular, en el caso de operaciones bélicas- funciona de manera más eficiente con un comando unificado, sin interferencias sectoriales o de partes. De igual forma, en el nivel subnacional, la organización de un poder judicial y una policía propia funge como

una garantía imprescindible para la organización política de las provincias, pues intrusiones nacionales en estos temas podría demoler toda posibilidad de autonomía. Adicionalmente, aunque sea de manera potencial, se provee a las Provincias de herramientas con las que proteger su especificidad regional -sea esta económica, social o cultural (religiosa, lingüística)-de la eventual *contaminación* homogenizadora de las políticas nacionales.

Con estos objetivos el federalismo dual induce a que las tareas estatales se realicen sin articulación entre los miembros del pacto federal. Los acuerdos que eventualmente ocurren, son esporádicos y voluntarios y tienden a disolverse ante el logro de los objetivos planteados o la superación de las eventuales crisis que motivaron el trabajo conjunto.

Cuando se producen articulaciones, que en este tipo de federalismo son ocasionales, éstas se desarrollan bajo el supuesto del respeto por la soberanía de las partes y por la delimitación de tareas, en un marco de contrapesos y controles cruzados. De más está decir que este entorno no es el más propicio para generar confianza e integración.

El texto constitucional -y las normas y cláusulas de prevalencia⁷ vinculadas a él- es un elemento clave para el desenvolvimiento del federalismo dual, pues es allí donde se distribuyen poderes y potestades. De esta forma gana mucha importancia el grado de acatamiento de las partes hacia la Carta Magna, así como también la homogeneidad que se logre en la interpretación de las reglas con las que se asignan competencias.

El éxito del reparto -que podrá ser más o menos reglamentarista según sea la idiosincrasia del país- se podrá medir de acuerdo a la manera en que facilite la delimitación de tareas, roles y áreas de acción y al grado de conflictividad que esta delimitación genere.

En este aspecto, ocupa un lugar destacado el órgano encargado de intervenir en caso de conflictos, tarea que generalmente le corresponde al máximo órgano del Poder Judicial del nivel central (en Argentina, la Corte Suprema de Justicia). La imagen que éste sepa construir en términos de imparcialidad, capacidad de diálogo y prestigio técnico son fundamentales para mantener el mecanismo dual en funcionamiento y morigerar sus crisis.

Escenas comunes en el cine negro norteamericano sirven para ejemplificar una situación típica que deben atravesar las oficinas estatales que funcionan bajo el federalismo dual. A partir de un crimen, el FBI (la equivalente a la policía federal argentina) traba relación con las policías de alguno de los cincuenta estados de ese país. Más allá de que se sabe que existe un protocolo de actuación, la filmografía suele reflejar descarnadamente la desconfianza y las tensiones inter-organizacionales que ocurren en la puja por prevalecer y/o preservar las respectivas áreas de incumbencia. Asimismo, cómo alrededor de esa desconfianza se filtra la corrupción

⁷Las cláusulas de prevalencia aclaran cuál es el Derecho -el federal o el provincial- que prevalece en caso de conflicto.

policial o se diluyen esfuerzos; ya que la costumbre es que entre las partes se niegue, oculte o tergiversar información.

En el caso argentino uno de los lugares en donde todavía se pueden ver las trazas del modelo dual -y de los problemas que éste acarrea- es en el sistema estatal de salud, que cuenta con oficinas ejecutivas en el nivel nacional, provincial y, en algunos casos, municipal. *A contrario sensu* de lo que indican las buenas prácticas, la posibilidad de planificación conjunta o tan siquiera la de articular acciones y compartir información es severamente dificultada por el espíritu corporativo de cada institución.

En resumen, los elementos característicos del modelo dual serían los siguientes⁸:

- Coexistencia de una administración central y otras provinciales con potestades específicas
- Los objetivos y funciones de ambas administraciones están delimitados por la normativa vigente, que también debe establecer una forma de resolver los eventuales conflictos entre ellas
- En sus ámbitos respectivos, el poder central y los miembros subnacionales del pacto federal tienen las potestades y capacidades formales para actuar sin la intervención de otros poderes públicos
- El valor más importante es la autonomía organizacional, lo que tiende a generar un potente espíritu de cuerpo con la consiguiente desconfianza hacia los otros Estados del pacto federal
- La mayor fortaleza del modelo es la simpleza y la eficacia, pues la conducción no debe someterse a negociaciones para desarrollar las gestiones a cargo
- Su mayor debilidad aparece a la hora de enfrentar problemas complejos que involucren, por ejemplo, regiones más vastas o ámbitos extrajurisdiccionales. Para enfrentar estos problemas, el modelo no provee ni instrumentos organizacionales ni disposición subjetiva a la colaboración.

3.2. El federalismo cooperativo

A diferencia de lo que ocurre en el federalismo dual, el valor superior del **federalismo cooperativo** no es la autonomía sino la co-responsabilidad de los miembros del pacto federal. El desafío para este modelo es lograr una articulación sinérgica de las potestades de gestión de las diferentes administraciones públicas (ver Figura N° 2).

Las relaciones entre éstas se representarían en la imagen de "una tarta marmolada (marble cake) que se caracteriza por una mezcla inseparable de ingredientes de diferente color" (Fernández Segado, 2015: 24). Esta metáfora refiere a la visión que tendría el ciudadano al mirar acciones u obras del Estado, en las que no podría distinguir exactamente los gobiernos implicados en ellas dado su alto grado de imbricación. Su visión sería muy distinta de la que le ofrecería el federalismo dual, que presenta ante el ciudadano los límites precisos e impermeables entre los dos tipos de administración (Francese, 2010).

⁸ En este resumen tomamos elementos desarrollados por Corwin (1950)

En el modelo cooperativo la exclusividad funcional de cada administración pierde el énfasis que tenía en el modelo dual, al considerar que la autonomía inherente a lo federal no está reñida con el apoyo mutuo ni con emprendimientos conjuntos (ver Figura N° 2).

Página | 20 Elazar (1987) considera que, antes que la metáfora de torta marmolada, es preferible la imagen de matriz matemática. Ésta da una idea más cabal de pacto entre las partes y de la relación entre las diferentes esferas de gobierno⁹ tanto en relación a lo positivo como a lo normativo.

La figura matricial permite ver a los miembros del pacto federal como unidades que se han reunido por propia voluntad para constituir un sistema que es mutuamente beneficioso. Aunque algunas de ellas pueden ser más grandes que otras, todas son igualmente importantes, no existiendo un orden de jerarquía entre ellas. En la intersección de estas unidades, se construyen libremente campos de trabajo conjunto que son posibles porque existen los mecanismos y normas de cooperación, así como también la disposición subjetiva a la comunicación y la articulación.

La diferencia fundamental entre las imágenes de torta marmolada y de la estructura matricial es que mientras en la primera se construye una situación de integración que hace imposible distinguir las partes, en la segunda se mantiene la individualización de cada una de las unidades, aunque las paredes que las separan permitan *filtrar* los datos necesarios para construir, por propia voluntad, espacios asociativos. Es decir que se mantienen como unidades identificables independientemente del acto de cooperación.

Siguiendo lo tratado en la primera sección de este trabajo, mientras que la figura de la matriz se corresponde con el concepto de relaciones intergubernamentales, el de la torta marmolada se emparenta con la idea de federalismo cooperativo.

3.2.1. Las instituciones del federalismo cooperativo

Podría decirse que así como la forma federal de Estado es un formato político mixto entre el modelo unitario -con preeminencia del gobierno nacional- y el modelo confederal -cuyo eje está en las partes (ver Documento de Trabajo N° 1)- el federalismo cooperativo traslada esta situación híbrida al ámbito de la gestión.

El modelo cooperativo se construye sobre la base de las instituciones clásicas del federalismo añadiendo o perfeccionando normas, estructuras e instrumentos tendientes a fortalecer las capacidades de coordinación administrativa entre los miembros del pacto federal. Esto, por supuesto, tiene múltiples efectos sobre el funcionamiento federal.

⁹Eleazar no sólo contrasta el modelo de matriz con la metáfora de la tarta marmolada, sino también con el modelo piramidal -como estructura típicamente jerárquica del modelo unitario- y el de centro-periferia, al que asigna un grado decreciente de autoridad desde el punto nacional hacia el contorno conformado por el resto de los miembros del pacto federal.

Por ejemplo, en la representación de lo provincial -que en el modelo dual estaba en el Senado de la Nación- y en el tratamiento de conflictos, a cargo de la Suprema Corte de Justicia. El modelo cooperativo concentra la representación y la resolución de conflictos entre los órganos ejecutivos (en el caso argentino, presidente y gobernadores) minimizando la participación de terceros (Suprema Corte de Justicia de la Nación y senadores nacionales).

Una rutina típica de un gobernador de provincia implica que pasa al menos un par de días a la semana en Buenos Aires, principalmente gestionando ante unidades nacionales la incorporación, avance o reformulación de la presencia provincial en diferentes programas del gobierno central. En este recorrido, la relación del gobernador con los legisladores nacionales de la provincia en cuestión -senadores y diputados- ocupa un lugar importante, pero menos relevante que la que tenía bajo el federalismo dual.

Si bien en la actualidad la principal tendencia se dirige a las formas cooperativas, en el día a día lo que se observa es una situación heterogénea: en algunas áreas se mantiene una gestión separada entre Nación y Provincias, en otras se han creado mecanismos *ad hoc* de articulación, mientras que en un número creciente se han formado instituciones que establecen marcos de acción para las oficinas de los órganos ejecutivos involucrados¹⁰.

La velocidad y/o profundidad de las transformaciones que viven las instituciones gubernamentales responden menos a esquemas teóricos o a mandatos políticos que a la dinámica práctica y cotidiana que presiona por soluciones. Las decisiones tomadas y sus consecuencias van sedimentando bajo la forma de cambios en los valores y en nuevos procesos, estructuras y productos. Y estos cambios, a su vez van generando nuevos balances de poder y modalidades de gestión.

Siguiendo el espíritu federal, las relaciones propias del federalismo cooperativo no son del tipo mando/obediencia¹¹ -características del modelo unitario- ni son esporádicas como en el federalismo dual, o voluntarias como sucedería en una confederación. El desafío presente en estos federalismos consiste en superar la división del despliegue estatal que ocurre en el modelo dual, sin que por ello se generen situaciones de subordinación entre las partes involucradas y, en este movimiento, desarrollar un funcionamiento armónico que desaliente la competencia destructiva, elimine fricciones y fomente un quehacer conjunto.

Las formas concretas en que se desarrolla la tarea conjunta serán descritas en el Documento N° 3 de esta serie; adelantamos que el concepto clave en este caso es el

¹⁰ Para seguir esta situación ver, por ejemplo, Foro de Federaciones (2002), en dónde se hace un análisis de las diferentes instituciones del federalismo cooperativo en ocho países. En el Documento de Trabajo N° 3 de esta serie pasaremos revista a las diferentes estrategias e instituciones desarrolladas en cada caso, con especial referencia a la situación en nuestro país.

¹¹ Una de las vetas del ideario federal desarrolla estrategias y conceptos dirigidos a posibilitar las relaciones sociales evitando la sujeción jerárquica. Es una herencia de larga data, que hunde sus raíces en el principio de fraternidad de la revolución francesa y que fuera puesto en valor por las tradiciones socialistas y anarquistas del siglo XIX, (Ver, por ejemplo, "El principio federativo" de Pierre-Joseph Proudhon y la dialéctica autoridad/libertad). Un próximo documento de esta serie se dedicará al tema con algún detalle.

de coordinación y que opera a través de diferentes estrategias que van desde la división de responsabilidades en procesos, a la generación de equipos conjuntos. Lo virtuoso del modelo cooperativo reside en su capacidad de desalentar el ejercicio de la coerción y en el fomento de una gobernanza elaborada a partir de la habilidad de las partes para construir, mediante la negociación, el máximo grado de consenso.

Independientemente de sus diferencias, en casi todos los formatos los avances en las tecnologías de gestión y el desarrollo de las TICs han ayudado a superar las limitaciones a la tarea conjunta que imponían las distancias, tema clave en países como la Argentina, con una gran extensión territorial. También ocurre así porque el modelo de gestión asociado a las TICs, fomenta el trabajo colectivo y simultáneo (i.e. la tecnología *wiki*) a la vez que facilita la deslocalización y las series cortas, facilitando la segmentación de la oferta territorial de bienes y servicios públicos.

3.2.2. Elementos del federalismo cooperativo

Jordana (2001: 29/30), remite a dos tópicos, uno político y otro organizacional, que influyen en el desarrollo del pluralismo institucional y que los autores también consideran importantes para el despliegue del federalismo cooperativo.

El primer caso focaliza en los partidos políticos, cuya forma de organización territorial puede facilitar o dificultar la cooperación entre instituciones de los Estados miembro del pacto federal; los partidos extremadamente centralizados -i.e. que no conceden importancia a la representación regional o local- difícilmente podrán servir de bisagra para lubricar las relaciones intergubernamentales.

En lo organizacional, la presencia de comunidades de profesionales especializadas sectorialmente, alrededor de funciones o políticas públicas específicas (funcionarios, técnicos, colegios profesionales, etc.), es un elemento clave para organizar un lenguaje y un sistema valorativo con puntos de contacto y, en tal sentido, los partidos pueden ser efectivos para facilitar la coordinación informal en los procesos de toma de decisiones entre distintos niveles gubernamentales.

En cuanto a las debilidades de este modelo federal, la literatura suele remarcar que este patrón de gestión -como todos los modelos que involucran pluralismo institucional- genera un plus de complejidad en la gestión pública de un país, al desaparecer la sencillez de las tareas asignadas en exclusividad. Considerado de forma aislada, esto implica un factor distorsivo, toda vez que envuelve mecanismos más difíciles de construir -coordinación vs mando/obediencia- y el desarrollo de figuras organizacionales y tareas adicionales dirigidas a asegurar la comunicación entre las partes¹². En sentido contrario, la negociación entre los Estados miembros tiende a generar consensos políticos sobre las políticas públicas más consolidados que los que se alcanzan en modelos unitarios.

Esta situación, común a todas las formas de pluralismo institucional, tiene mayor complejidad en los países federales, cuyos gobiernos intermedios poseen instituciones

¹² Analizaremos estos temas, desde una perspectiva organizacional, en el Documento N° 3.

políticas propias con Cámaras de capacidad legislativa. En este escenario se multiplica el peligro de que se produzcan superposiciones, contradicciones, lagunas y espacios indefinidos entre leyes y regulaciones dictadas por los gobiernos centrales y subnacionales.

Página | 23 La existencia de espacios de diálogo y debate puede reducir estos problemas, aunque generalmente el papel de los tribunales –dictando sentencias- constituye el mecanismo resolutorio final en el caso de enfrentamientos no resueltos. De más está decir, que la judicialización de la gestión ni es un camino expeditivo ni fomenta la cultura de la colaboración; más aún "recurrir a los tribunales supone reconocer que la diplomacia intergubernamental ha fracasado" (Meekison, 2002: 17). Es notorio que no todos los conflictos que surgen del funcionamiento federal pueden resolverse en una arena de negociación, pero es igualmente claro que cuando se recurre al ámbito judicial estamos saliendo del espíritu que enmarca el federalismo cooperativo. Adicionalmente, en el caso argentino, las resoluciones de la Suprema Corte al respecto suelen demorar años y siempre dejan un regusto a fallo político.

En sentido contrario, compartir responsabilidades sobre una misma área de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno puede producir un efecto positivo al enriquecer la información y las miradas y acciones cruzadas sobre el diseño, recopilación de datos, gestión y control. Por ello se puede afirmar que sí es posible procesar de forma virtuosa (y siempre incompleta) el incremento de la complejidad: los resultados en términos de mejoras en la eficacia, eficiencia y efectividad suelen ser notables.

Hay, entonces, una vinculación entre la complejidad del formato administrativo del federalismo cooperativo y las capacidades políticas y administrativas para poder gestionarlo. El grado de desarrollo de una cultura organizacional colaborativa es un factor clave que puede facilitar esta relación.

Dicho de otra forma, el desarrollo del federalismo cooperativo puede verse limitado por la capacidad para tratar y gestionar las complejidades político-administrativas. Esto hace imperioso -sobre todo en los Estados con bajo desarrollo organizacional- encontrar fórmulas simples y efectivas de trabajo conjunto, toda vez que un nivel excesivo de sofisticación puede generar costos mayores a los beneficios de la vinculación. Por supuesto, llegado a un punto, demasiada simplicidad hace imposible abordar en toda su extensión el problema que se quiere tratar.

Otra dificultad que engendra el federalismo cooperativo es que, en la medida que lleva las instancias decisorias al ámbito de la negociación intraestatal -entre políticos, especialistas y técnicos- las mismas se alejan del alcance del control democrático y de los procesos de responsabilidad ante la ciudadanía. Las críticas sostienen que en virtud de la interdependencia y de la consiguiente disolución de las líneas divisorias de tareas, funciones y responsabilidades políticas, la gestión estatal se torna opaca para la ciudadanía, lo que permitiría la proliferación de prácticas corruptas (Cameron, 2002: 27 y Schnapauf, 2002: 43).

Este es uno de los aspectos que remarca Elazar (1987) para sostener que es más virtuosa una construcción cooperativa que remita a la imagen de la matriz en vez de la que lleva a la torta marmolada. La matriz mantiene las diferencias entre las partes - aunque su perfil sea estructurado alrededor de paredes permeables- lo que facilita las políticas de *accountability* del gobierno frente a los ciudadanos. Pero, esta división al mismo momento que incrementa las posibilidades de *responsabilizar* al gobierno, puede poner una valla a la integración estatal. Volveremos sobre estos temas en el Documento N° 3.

Un último espacio de análisis; cuando hay diferentes partidos en el poder nacional y subnacional -y lo mismo para las líneas internas partidarias- el modelo de federalismo cooperativo tiende a limar la distinción entre oficialismo y oposición. A nivel local, regional y nacional, la importancia de los acuerdos a alcanzar en el ámbito de la gestión repercute en la conducta de funcionarios y de partidos en la esfera político institucional. O sea: las diferencias ideológicas y de proyecto político tienden a quedar subordinadas a la posibilidad de acuerdos de gestión.

En los casos más notorios, se produce una reducción de la capacidad crítica de gobernadores e intendentes de partidos opositores sobre la política nacional y, simétricamente, del oficialismo nacional en los territorios subnacionales opositores.

Para terminar este documento, listamos a continuación un resumen con los tópicos que desarrollamos sobre el federalismo cooperativo:

- Es un formato –que se está imponiendo en los países federales, dada la creciente complejidad social y la interpenetración de la problemática local, regional y nacional, que demanda respuestas coordinadas entre los diferentes niveles de Estado
- Su desenvolvimiento potencia la importancia de los órganos ejecutivos - nacional y provinciales- reduciendo el activismo de otros representantes provinciales -Senadores Nacionales- y de la Suprema Corte, encargada de resolver las causas Nación/provincias e interprovinciales que toman estado judicial
- El formato de la respuesta cooperativa está en continuo cambio a partir de la gestión concreta y tiende a adquirir modalidades específicas y propias en cada política pública
- Su fortaleza está dada por la capacidad de sumar actores y articular virtuosamente las potencialidades de todos los niveles estatales
- Los nuevos desarrollos de las tecnologías de gestión vinculados a las TICs, al poner énfasis en el trabajo cooperativo, abaratar las series cortas y minimizar la fricción por distancia facilitan su desenvolvimiento
- Sus debilidades se vinculan con:
 - El alto estándar de sofisticación y complejidad en los aparatos estatales involucrados que se precisa para su desarrollo
 - La opacidad de cara a la ciudadanía que puede generarse debido al formato de trabajo, basado en una continua negociación entre las partes

- La influencia que las negociaciones entre ejecutivos de diferente signo político puede ejercer en el sentido de diluir la competencia democrática entre partidos y en las pugnas internas partidarias.

Bibliografía

Acuña, Carlos (2010) "Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina", Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires

Página | 26

Aja, Mario (2000) "Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico" - Revista de Occidente N° 229 - Madrid

Astarita, Martín; Bonifacio, Santiago y Del Cogliano, Natalia (2012) "Relaciones Intergubernamentales (RIGs) en la Administración Pública Argentina, en Abal Medina y Cao, "Manual de la nueva administración pública argentina", Ariel - Buenos Aires p. 15

Cameron, David (2002) "Las relaciones intergubernamentales en Canadá" en "Las relaciones intergubernamentales en los países federales", Foro de Federaciones, Ottawa, Canadá, p.24

Cohen, John y Peterson, Stephen (1997) "Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance", Stanford / Libraries. Disponible en: <https://searchworks.stanford.edu/view/3817652> p.9

Corwin, Eduard (1950) "The passing of Dual Federalism", Virginia Law Review, vol. 36. Disponible en: <https://www.jstor.org/journal/virglawrevi>[consultado 07-12-2016]

Elazar, Daniel (1987) "Exploring federalism", Tuscaloosa y Londres, University of Alabama Press. En Hernández Chávez (comp.) (2016 "¿Hacia un nuevo federalismo?" Fondo de Cultura Económica – Edición electrónica.

Fernández Segado, Francisco (2003) "El Federalismo en América Latina", Disponible en <http://documents.mx/documents/el-federalismo-en-america-latina-francisco-fernandez-segado.html> [consultado 08-10-2016] p.18

Foro de Federaciones (2002) "Las relaciones intergubernamentales en los países federales", Foro de Federaciones, Ottawa, Canadá

Franzese C. (2010) "Federalismo Cooperativo No Brasil" (2010) "Federalismo Cooperativo No Brasil" Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo p.20

Frías, Pedro (1988) "El proceso federal argentino" Edición de Autor - Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/899/15.pdf> [consultado 26-11-2016]

Grodzins, Morton (1966) "The American System. A New View of Government in the United States", Chicago, Rand Mac Nally, EUA p. 15

Iturburu, Mónica (2000) "Municipios Argentinos", Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires

Jacinto, C. García, C.; Solla, A. (2007) "Programas sociales: Lógicas desencontradas, abordajes acotados" Inter-American Development Bank. Disponible en <https://publications.iadb.org/> p.16

Jordana, Jacint (2001) "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional" Serie de Documentos de Trabajo I/22

UE - Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., Estados Unidos de América p.22

Meekison, Peter (2002) "Introducción" en "Las relaciones intergubernamentales en los países federales", Foro de Federaciones, Ottawa, Canadá p.23

Página | 27 Menéndez Rexach, Ángel (1992) "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico" en Documentación Administrativa Nº 230 – 231 –INAP, España p. 15

Schnapauf, Klaus (2002) "El sistema federal de la República Federal de Alemania" en "Las relaciones intergubernamentales en los países federales", Foro de Federaciones, Ottawa, Canadá p.24

Stewart, W. H. (1984) "Concepts of Federalism", Boston University Press of American Books, EEUU

Vapñarsky, César (2004) "Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del Estado. A propósito de los municipios", Geo Crítica Scripta Nova Rev. electrónica de geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. VIII, núm. 162, 1 de abril de 2004

Vergottini, Giuseppe de (1986) "La Distribución Territorial del Poder Político" en "Revista Vasca de Administración pública". -Oñati Nº 16. España

Watts R. (1996) "Comparing Federal Systems in the 1990s" Queen's University, Kingston, Ontario, Canada. Disponible en:<http://www.queensu.ca>[consultado 16-05-2017] p.16